



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUÍNDO DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS
ARMADAS PORTUGUESAS**

**PROCESSO DE FORMULAÇÃO
DA
ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL**

**ANTÓNIO SILVA RIBEIRO
CMG**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**PROCESSO DE FORMULAÇÃO
DA
ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL**

ANTÓNIO SILVA RIBEIRO

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR ENGEL Moura Marques

Lisboa
2008



Agradecimentos

A principal motivação para se abordar o tema do trabalho de investigação individual, residiu na firme convicção da necessidade de se aperfeiçoar o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional, instituído em Portugal pela Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA).

Estudos realizados anteriormente e que apoiaram a presente investigação, permitiram perceber que era necessária a consulta de vasta documentação e a reflexão sobre muitos aspectos ainda não tratados na bibliografia da especialidade, tarefas complexas e demoradas. Por isso, receou-se que a curta duração do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) não permitisse dedicar à investigação o tempo necessário, traindo assim a intenção de abordar o tema de forma científica. Contudo, esta limitação foi superada graças a diversos apoios que importa realçar e agradecer.

Em primeiro lugar, deseja-se agradecer a orientação concedida pelo COR ENGEL Moura Marques, pelos criteriosos e generosos pareceres e sugestões que formulou ao longo do tempo que durou a elaboração desta investigação. Merecem especial referência os seus conselhos sobre as questões metodológicas, que incorporaram rigor científico e contribuíram para que a dissertação chegasse a bom termo. Ao vice-almirante Lopo Cajarabille e aos tenentes-coronéis Vieira Marques e Proença Garcia, na qualidade de docentes e investigadores em estratégia militar, agradecem-se os contributos para o aprofundamento da investigação do tema. Aos capitães-de-mar-e-guerra Novo Palma e Oliveira Lemos, e ao capitão-de-fragata Nobre de Sousa, na qualidade de especialistas e peritos na formulação da estratégia de defesa militar, agradecem-se as diversas críticas e sugestões técnicas, que contribuíram para refutar e clarificar o modelo proposto. À sr^a. D. Alice Juda, bibliotecária do *US Naval War College*, agradece-se a forma pronta e eficaz como satisfaz os diversos pedidos de bibliografia, todos eles cedidos graciosamente.



Índice

Agradecimentos	i
Índice	ii
Índice das figuras	iv
Índice das tabelas	iv
Resumo	v
Abstract	vii
Palavras-Chave	viii
Lista de abreviaturas	ix
1. Introdução	1
a. Problema e contexto de desenvolvimento do estudo	1
b. Importância do estudo e justificação da escolha	2
c. Objecto de estudo e sua delimitação	3
d. Objectivos da investigação	4
e. Metodologia adoptada	4
f. Estrutura e conteúdo	7
2. Comparação dos modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA	9
a. Evolução dos modelos	9
b. Estrutura do processo	12
3. Modelo de planeamento estratégico	15
a. Evolução do modelo	15
b. Estrutura do processo	17
4. Modelo de gestão estratégica	20
a. Evolução do modelo	20
b. Estrutura do processo	21
5. Processo de formulação proposto	27
6. Conclusões	33
a. Grandes linhas do procedimento seguido	33
b. Contributos para o conhecimento	36
c. Contributos de ordem prática	38
Bibliografia	40
Corpo de conceitos operacionais específicos	45



Apêndices.....	1
A – Modelo da LDNFA.....	A – 1
B – Aplicação ao caso da estratégia de defesa militar.....	B – 1
C – Figuras ilustrativas do corpo.....	C – 1



Índice das figuras

Fig. 1 – Processo adaptado do modelo de Liotta e Lloyd	C –1
Fig. 2 – Processo do modelo da LDNFA	C –2
Fig. 3 – Método de planeamento estratégico	C –3
Fig. 4 – Modelo de gestão estratégica de Hunger e Wheelen	C –4
Fig. 5 – Modelo de elaboração da estratégia de defesa nacional	29
Fig. 6 – Explicitação da estratégia de defesa nacional	32
Fig. 7 – Opções estratégicas de defesa nacional	A – 2
Fig. 8 – Opções estratégicas militares	A – 10
Fig. 9 – Opções de forças	A – 17
Fig. 10 – O caso do processo de formulação da estratégia de defesa nacional	B – 4
Fig. 11 – Matriz de análise da influência directa	B – 27

Índice das tabelas

Tab. 1 – Relação entre paradigmas, modelos, capacidades e resultados	B – 51
--	--------



Resumo

O modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA, tem visto a sua adequabilidade questionada por diversos especialistas e peritos, sobretudo porque as decisões são tomadas sem beneficiarem de um processo actual, harmonioso e objectivo de preparação, teoricamente bem sustentado, desenvolvido com elevado rigor metodológico e que abranja os diversos sectores de defesa nacional.

Como contributo para minimizar estas deficiências conceptuais e processuais, o trabalho de investigação individual começa por comparar diacrónicamente os modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA, de forma a identificar e debater a estrutura, as deficiências e as possibilidades de aperfeiçoamento do modelo de nacional. Depois, analisa os contributos oferecidos pelos procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas em modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica de referência. A partir da articulação lógica dos procedimentos identificados, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, foi concebido um processo original de formulação da estratégia de defesa nacional. A concepção deste processo teve por base o estudo, o ensino e a utilização profissional do saber relativo à formulação da estratégia de defesa nacional. Com efeito, adopta como ponto de partida os resultados de estudos anteriores realizados ao longo da última década, agora aprofundados através do exame e da análise de bibliografia relevante sobre o tema. Também beneficia da actividade lectiva realizada em planeamento estratégico e gestão estratégica. Para além disso, tira partido da intensa e longa participação nos processos de formulação da estratégia de defesa militar portuguesa e de organizações internacionais aliadas. A refutação e a clarificação do processo apresentado, foram feitas com base em críticas e sugestões de docentes, investigadores, especialistas e peritos aos resultados da sua aplicação ao caso particular da formulação da estratégia de defesa militar. Para esse efeito recorreu-se ao modelo apresentado em Planeamento de Acção Estratégica Aplicada ao Estado (Ribeiro, 1998), profundamente revisto e enriquecido com as regras básicas e as técnicas dos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica.

Do trabalho resultou um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, sóbrio, simples e objectivo, conceptualmente sustentado e susceptível de ser empregado nos diversos sectores da defesa nacional, e que poderá ser apresentado à comunidade científica como um novo contributo para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA. A investigação também permitiu



adquirir um entendimento aprofundado sobre os aspectos teóricos da formulação da estratégia de defesa nacional, que possibilitarão transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado e, destas, para novas investigações.



Abstract



Palavras-Chave

1. Português

- Estratégia
- Processo estratégico
- Formulação estratégica
- Estratégia de defesa
- Defesa nacional
- Segurança nacional

2. Inglês

- Strategy
- Strategic process
- Strategic formulation
- Defense strategy
- National defense
- National security



Lista de abreviaturas

CAPDN – Conceito de Acção Política de Defesa Nacional
CBPF – Ciclo Bial de Planeamento de Forças
CEDN – Conceito Estratégico da Defesa Nacional
CEM – Conceito Estratégico Militar
CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas
CEN – Conceito Estratégico Nacional
CNPCE – Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência
COR – Coronel
CPOG – Curso de Promoção a Oficial General
CSDN – Conselho Superior de Defesa Nacional
DEDM – Doutrina Estratégica de Defesa Militar
DEDN – Doutrina Estratégica de Defesa Nacional
DGDN – Directiva Governamental de Defesa Nacional
DGPDN – Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
DMDM – Directiva Ministerial de Defesa Militar
DMPM – Directiva Ministerial para o Planeamento Militar
DPDN – Directrizes Políticas de Defesa Nacional
EMA – Estado-Maior da Armada
EMGFA – Estado-Maior General das Forças Armadas
ENGEL – Engenheiro Electrotécnico
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos da América
IDN – Instituto da Defesa Nacional
I&D – Investigação e Desenvolvimento
IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares
ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISNG – Instituto Superior Naval de Guerra
LDNFA – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM – Lei de Programação Militar
MDN – Ministério da Defesa Nacional
OTAN – Organização do Trabalho do Atlântico Norte



OEB – Objectivos Estratégicos Básicos

OEDM – Objectivos Estratégicos de Defesa Militar

OEDN – Objectivos Estratégicos de Defesa Nacional

OEDP – Objectivos Estratégicos de Defesa Pública

ONA – Objectivos Nacionais Actuais

ONG – Organização Não-governamental

ONP – Objectivos Nacionais Permanentes

PEST – Análise às Forças Políticas, Económicas, Socio-Culturais e Tecnológicas

POP – Procedimentos Operacionais Padrão

RU – Reino Unido

SWOT – *Strenhts, weakness, oportunities, treaths*

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

US – *United States*



1. Introdução

Na introdução aborda-se o problema e o contexto de desenvolvimento do estudo, a sua importância e a justificação da escolha, o objecto de estudo e a sua delimitação, os objectivos da investigação, a metodologia adoptada e a estrutura e conteúdo do trabalho de investigação individual.

a. Problema e contexto de desenvolvimento do estudo

A LDNFA instituiu um modelo de formulação da estratégia de defesa nacional, que se traduz na elaboração de alguns documentos formais¹, especialmente direccionados ou vocacionados para a preparação e o emprego das Forças Armadas. Esta abordagem parcelar à formulação da estratégia de defesa nacional, em contraponto com a reflexão ampla e sistemática sobre os fins, os meios e as circunstâncias da acção estratégica integral do Estado, existe devido às deficiências conceptuais e processuais daquele modelo, resultantes de ter sido construído com base na definição das competências legais de diversos órgãos políticos e militares. Porém, persiste por, no pós 1974, a investigação científica sobre a defesa nacional ser rara em Portugal, onde uma convencional tradição antimilitarista se aliou ao quadro intelectual do liberalismo, para fomentar alguma rejeição e para desvalorizar a importância do tema, visto que, no essencial, a segurança nacional está garantida pelo equilíbrio do poder. Reiteradamente, alguns sectores das elites política e intelectual do país, têm manifestado relutância relativamente à defesa nacional, o que explica o forte atraso em que se encontra a sua investigação científica, e a dificuldade da respectiva integração nos currículos universitários de um Estado democrático, moderno e com responsabilidades de defesa autónoma e colectiva.

Nestas circunstâncias, percebe-se porque são poucas as obras fundamentais sobre a defesa nacional, escritas por portugueses e relativas a Portugal. A maioria são estudos fragmentários que, normalmente, não integram conceitos operacionais, nem definem processos que lhe confirmem uma validade teórica geral. Para além disso, versam apenas a temática militar. Por conseguinte, os estudantes, os decisores e os executantes, quando delas necessitam, têm de recorrer ao estrangeiro, sobretudo aos Estados Unidos da América (EUA) e ao Reino Unido (RU), onde existem cursos de graduação e de pós-graduação nas

¹ O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o Conceito Estratégico Militar, as Missões das Forças Armadas, o Sistema de Forças Nacional e o Dispositivo de Forças.



diferentes matérias de defesa nacional², e onde é realizada investigação científica sistemática sobre o tema.

As realidades da conjuntura internacional não permitem que o processo de formulação da estratégia de defesa nacional continue com o conjunto amplo de deficiências conceptuais e processuais já identificado. É no âmbito da resolução destas deficiências, que o presente trabalho de investigação individual poderá ter algum valor, contribuindo para aumentar a sustentação teórica e o rigor metodológico do processo destinado a conferir um carácter consciente e calculado às decisões estratégicas de nível integral, através das quais o Governo procura fazer prevalecer a segurança nacional.

b. Importância do estudo e justificação da escolha

Como contributo para minimizar tais deficiências, aproveitou-se a incumbência de realizar o presente trabalho de investigação individual, para aprofundar consideravelmente três trabalhos anteriores³, de forma a propor um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, conceptualmente fundamentado em procedimentos resultantes das regras básicas e das técnicas aplicadas em modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, actualmente utilizados em âmbito público e empresarial. Assim, espera-se aprofundar a sustentação teórica e o rigor metodológico do modelo instituído pela LDNFA.

Uma crítica profunda e sistemática a este modelo foi apresentada pelo IDN em Abril de 1990, como resultado de um trabalho intitulado *Linha de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no âmbito da Política de Segurança e Defesa* (Pires, et al., 1990). Em Março de 2007 apresentou-se uma breve crítica complementar, intitulada *O Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças, Processo e Deficiências* (Ribeiro, 2007 b)). Todavia, o primeiro contributo susceptível de servir directamente o aperfeiçoamento teórico e metodológico do modelo instituído pela LDNFA, foi exposto pelo general Loureiro dos Santos em *Incursões no Domínio da Estratégia* (Santos, 1983). O general Abel Couto, na obra intitulada *Elementos de Estratégia* (Couto, 1988), apresenta outro contributo da maior importância, em virtude de desenvolver consideravelmente a fundamentação teórica e metodológica da formulação da estratégia integral do Estado. Tendo por base o essencial do

² Neste trabalho de investigação individual tem-se presente que estes países adoptam uma abordagem sistémica à integração das diferentes áreas de acção estratégica do Estado, que confere à segurança nacional um carácter instrumental, que se sobrepõe e inclui a defesa nacional, tendo esta sido remetida para o âmbito da defesa militar.

³ Ribeiro, 2006; Ribeiro, 2007 b); Ribeiro, 1998.



conteúdo destas duas referências conceptuais fundamentais, elaborou-se a dissertação de mestrado intitulada *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), que aprofundou a teoria e o método do processo estratégico. Porém, como então se afirmou, apesar do esforço conceptual desenvolvido, ainda ficava quase tudo por fazer e dizer relativamente ao processo de formulação da estratégia de defesa nacional. Nestas circunstâncias, aproveitou-se a oportunidade da atribuição do tema, para se aprofundar um pouco mais o seu estudo.

c. Objecto de estudo e sua delimitação

Uma estratégia é traduzida por quatro elementos fundamentais, inseparáveis e mutuamente dependentes: o contexto estratégico⁴; o processo de formulação⁵; o conteúdo estratégico⁶; o processo de operacionalização⁷ (Hannagan, 2002: 14; Wit e Meyer, 1999: 5 e 6). O presente trabalho de investigação individual não visa interpretar o contexto estratégico, representar o conteúdo estratégico, ou caracterizar a operacionalização estratégica, porque estes três componentes estão suficientemente estudados e divulgados em literatura nacional e estrangeira da especialidade. Privilegia o processo de formulação e, dentro dele, apenas o «como?», visto que, conforme evidenciado no Apêndice A, o modelo da LDNFA esclarece cabalmente sobre «quem?» participa e «quando?» deve ser executado.

Não foi tratado o processo de formulação da política de defesa nacional, por se situar a montante do tema escolhido. Todavia, a sua importância é decisiva na formulação da estratégia de defesa nacional, porque dele resultam os objectivos nacionais permanentes e actuais, parte dos quais requer acções de defesa nacional para a sua materialização. Com efeito, só após a fixação, pela política, de tais objectivos, se inicia a formulação da estratégia de defesa nacional, segundo um processo idêntico em todos os sectores de acção do Estado. No essencial, o que varia é a natureza dos factores de decisão estratégica. Devido ao âmbito e à duração do CPOG, o processo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional foi refutado e clarificado apenas em âmbito militar.

⁴ Conjunto das circunstâncias internas e externas a considerar na formulação, na operacionalização e no conteúdo da estratégia. Responde à pergunta «onde?».

⁵ Forma de conceber, comparar e escolher uma modalidade de acção estratégica. Responde à pergunta «como?» «quem?» «quando?».

⁶ Produto do processo de formulação estratégica num determinado contexto estratégico, nas suas diferentes fases e aos diferentes níveis de aplicação. Responde à pergunta «o quê?».

⁷ Forma de por em prática o conteúdo estratégico num determinado contexto estratégico. Concretiza o «como?», «quem?» e «quando?».



d. Objectivos da investigação

A investigação visa contribuir para um eventual aperfeiçoamento do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA, cuja adequabilidade tem sido questionada por diversos especialistas e peritos, sobretudo porque as decisões são tomadas sem beneficiarem de um processo actual, harmonioso e objectivo de preparação, teoricamente bem sustentado, desenvolvido com maior rigor metodológico e abrangendo os diversos sectores de defesa nacional. Ciente deste problema, o trabalho de investigação individual foi desenvolvido segundo três linhas de prospectiva, tendo em vista alcançar os seguintes objectivos:

- Conceber um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que contribua para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA;
- Adquirir um entendimento profundo sobre os aspectos teóricos da formulação da estratégia de defesa nacional, de forma a contribuir para o desenvolvimento de novas competências que, futuramente, permitam transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado e, destas, para novas investigações;
- Elaborar um trabalho de investigação individual válido, sóbrio e simples, que apresente algumas novidades à comunidade científica.

Embora se considere da maior importância testar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional proposto ao serviço de realizações concretas e multidisciplinares, as condições de execução deste trabalho de investigação individual impediram a plena concretização de um requisito essencial para se avaliarem, com suficiente rigor científico, o seu realismo e a sua utilidade prática. Esta impossibilidade foi identificada logo na fase de elaboração do plano de trabalho, como um desafio para a realização futura de uma investigação complementar.

e. Metodologia adoptada

Em presença do tema escolhido, a definição da pergunta de partida foi uma tarefa que exigiu cuidada reflexão, de forma a revelar com clareza, precisão, concisão, realismo e pertinência, o que se procurava saber. Como corolário dessa reflexão, resultou a seguinte



pergunta de partida: «Que processo de formulação da estratégia de defesa nacional poderá contribuir para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA?». Esta questão foi o fio condutor do trabalho de investigação individual, e serviu para dar indicações sobre novas leituras, contactos e métodos complementares exploratórios a utilizar para obter mais informação de qualidade sobre o tema. Enfatiza-se este aspecto porque, na realidade, a abordagem ao tema foi aperfeiçoada em resultado da interacção verificada entre as três primeiras fases do método de investigação científica – pergunta de partida, exploração e problemática –, seguidas da construção do modelo de análise, da observação, da análise da informação e das conclusões.

Com base na pergunta de partida antes explicitada, e depois de aprovado o plano de trabalho, a investigação prosseguiu através da realização de novas leituras e de outros contactos exploratórios com docentes, investigadores, especialistas e peritos, possuidores de um conhecimento privilegiado na formulação da estratégia de defesa nacional. Tiveram o carácter muito informal da troca de pontos de vista e destinaram-se a conhecer a realidade por eles vivida, a poupar tempo de leitura e a facilitar a construção, a refutação e a clarificação do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional.

Os métodos complementares exploratórios ajudaram a tomar contacto com a formulação da estratégia de defesa nacional. Para isso, recorreu-se à observação diferida, feita a partir da investigação em documentos nacionais e aliados. A observação participante foi uma consequência lógica da longa experiência pessoal na elaboração da estratégia de defesa militar portuguesa e aliada.

Em conjunto, as leituras, os contactos e os métodos complementares exploratórios, contribuíram para evidenciar a abordagem que se considera como a mais adequada para a investigação, caracterizada por três questões derivadas da questão central que, associadas a outras tantas hipóteses de trabalho onde se evidenciaram as variáveis de análise, traduzem a problemática:

QD1 – Qual a estrutura e quais as deficiências e possibilidades de aperfeiçoamento do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA?
A resposta a esta questão derivada foi investigada de acordo com a seguinte **hipótese de trabalho:** «A comparação dos modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA, quanto à sua evolução e à estrutura do respectivo processo decisório, permite identificar as deficiências e as possibilidades de aperfeiçoamento do modelo nacional».



QD2 – Que contributos oferecem os procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional?

A resposta a esta questão derivada foi investigada de acordo com a seguinte **hipótese de trabalho**: «A caracterização da evolução dos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, bem como das estruturas e dos respectivos processos decisórios, proporciona um conjunto de procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas naqueles modelos, úteis para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional».

QD3 – Como, a partir dos procedimentos identificados, se pode conceber um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, tirando partido da imaginação criativa e da experiência pessoal, que contribua para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA?

A resposta a esta questão derivada foi investigada de acordo com a seguinte **hipótese de trabalho**: «A articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos inerentes às regras básicas e às técnicas usadas nos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, permite conceber um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que contribui para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA».

Na identificação e explicitação desta problemática foram usados diversos critérios. Houve o cuidado de evitar que o gosto pessoal levasse a empreender um estudo que, embora útil, fosse intelectualmente vulgar. Com efeito, um trabalho de investigação individual realizado no âmbito do CPOG, não pode ser um simples relatório de execução. Deve, antes, constituir uma tarefa académica séria e fundamentada, que contribua para a aquisição de novos conhecimentos, que tenha um campo de estudo específico e uma terminologia própria, e encontre respostas para interrogações concretas a esclarecer, pela utilização conjugada de métodos científicos dedutivos e indutivos. Também se teve em atenção a necessidade do problema se relacionar com estudos anteriormente realizados, com a actividade profissional própria e com o desejo especial pelo seu conhecimento. A motivação necessária para empreender um trabalho tão exigente, pela sua complexidade e pelo facto de ser realizado num curto espaço de tempo, impôs que se procedesse dessa



forma. Todavia, prevaleceu a exigência de resposta aos critérios académicos do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), onde a originalidade do pensamento e das ideias é uma preocupação muito marcante, para que do trabalho de investigação individual realizado, resultassem algumas novidades que pudessem ser apresentadas à comunidade científica.

Nestas circunstâncias, entre Outubro de 2007 e Janeiro de 2008, elaboraram-se os capítulos conceptuais que englobam: a identificação e o debate sobre a estrutura do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA em comparação com a do modelo de Liotta e Lloyd, de forma a identificar as suas principais deficiências conceptuais e processuais, e a evidenciar as possibilidades do seu aperfeiçoamento; a análise dos diferentes procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas adoptadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica; a concepção de um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas adoptadas naqueles modelos. Em seguida, passou-se às fases de observação e de análise da informação, que decorreram em Fevereiro de 2008. Para esse efeito, aplicou-se o processo proposto ao caso da estratégia de defesa militar, da forma a proceder à sua refutação e clarificação. Neste mês foi igualmente concluído o capítulo relativo à metodologia utilizada. Por fim, em Março de 2008 foi possível tirar as conclusões, desenvolvidas a partir da retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido, e pormenorizadas apresentando os contributos para o conhecimento e para a utilização prática do processo de formulação da estratégia de defesa nacional. Desta forma, é agora possível apresentar a investigação efectuada na sua globalidade, habilitando o leitor com uma ideia do que foi feito, de como foi feito e de quais os resultados alcançados.

f. Estrutura e conteúdo

O capítulo 1 começa por apresentar o problema e o contexto de desenvolvimento do estudo. Depois, explica a sua importância e justifica a necessidade e a motivação para a realização da investigação. Em seguida, caracteriza o objecto de estudo e procede à sua delimitação. Prossegue com a definição dos objectivos a alcançar, a que se segue a metodologia adoptada na investigação. Termina com a explicitação do processo de desenvolvimento do trabalho de investigação individual, quanto à sua estrutura e conteúdo.



O capítulo 2 apresenta as principais fases e etapas do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA, em comparação diacrónica com o modelo de Liotta e Lloyd. Para isso, começa por descrever a evolução dos dois modelos. Em seguida, caracteriza as estruturas dos respectivos processos de formulação estratégica, sintetizando as principais deficiências e possibilidades de aperfeiçoamento do modelo português, na parte relativa à formulação da estratégia de defesa nacional. Essa síntese resulta do estudo apresentado no Apêndice A, onde são identificadas as principais deficiências conceptuais e de desenvolvimento processual do modelo instituído pela LDNFA e evidenciadas as possibilidades do seu aperfeiçoamento.

O capítulo 3 analisa as principais fases do modelo de planeamento estratégico proposto por Golbery do Couto e Silva e posteriormente adoptado pela Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil. Para isso, começa por descrever a evolução do modelo. Em seguida, explica a estrutura do processo, caracterizando a fase política, a fase estratégica e a fase de controlo e realimentação do processo estratégico. Devido ao âmbito do trabalho de investigação individual, apenas se analisam as regras básicas referentes aos elementos conceptuais básicos da fase estratégica: a directriz estratégica de governo; os exames estratégicos; o planeamento nacional; o planeamento sectorial e a execução das acções estratégicas. As regras básicas serão utilizadas para conceber o processo proposto e para rever e enriquecer o modelo apresentado em Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado (Ribeiro, 1998), de forma a testar e a refutar aquele processo.

O capítulo 4 trata as principais fases do modelo de gestão estratégica, adoptando como referência fundamental o modelo proposto por Hunger e Wheelen, adaptado às circunstâncias da acção estratégica do Estado nas relações internacionais. Para isso, começa por descrever a evolução do modelo. Em seguida, explica a estrutura do processo, caracterizando as fases de análise do ambiente, de formulação, de operacionalização e de controlo. As regras básicas e as técnicas utilizadas nestas fases são essenciais para conceber o processo proposto e para rever e enriquecer o modelo apresentado em Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado (Ribeiro, 1998), de forma a ser possível testar e refutar aquele processo.

O capítulo 5 apresenta e discute o processo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional, concebido pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas nos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, adoptados como referências fundamentais para melhoria do modelo instituído pela LDNFA. Para testar e



refutar o processo proposto, desenvolveu-se no Apêndice B o caso de estudo aplicado à estratégia de defesa militar, que foi objecto de críticas e sugestões de docentes, investigadores especialistas e peritos na formulação da estratégia de defesa militar.

O capítulo 6 apresenta as conclusões da investigação, realizadas de forma a habilitar o leitor com uma ideia global do trabalho que foi feito, de como foi feito e de quais os resultados alcançados. Para isso, efectua uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido. Em seguida, são apresentados os contributos do trabalho de investigação individual para um conhecimento mais aprofundado da formulação da estratégia de defesa nacional. Por fim, são referidos os contributos de ordem prática sobre a possível aplicação futura do processo proposto.

2. Comparação dos modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA

Para a comparação diacrónica entre os modelos de Liotta e Lloyd e da LDNFA, caracteriza-se a evolução dos dois modelos e as estruturas dos respectivos processos de formulação estratégica.

a. Evolução dos modelos

O modelo de Liotta e Lloyd tem sido o mais utilizado nos países aliados, desde a década de 70 do século XX, para formular as estratégias de defesa nacional e de defesa militar. Este modelo serviu de enquadramento teórico ao modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA, complementado pela Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA) e pela Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (DMPM), de 22 de Março de 1993, actualizada pelos Despachos n.º 197/MDN/96, de 26 de Novembro e n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho. Realça-se, contudo, que a função de enquadramento teórico do modelo de Liotta e Lloyd ao modelo da LDNFA, não foi nem directa nem consciente por parte de quem o elaborou a LDNFA. Na realidade, como se percebe facilmente a partir da análise à obra *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas – Textos, discutidos e trabalhos preparatórios*, da autoria de Freitas do Amaral, Ministro da Defesa Nacional responsável pelos trabalhos que levaram à aprovação daquela lei, como referências fundamentais foram usadas as regras básicas e as técnicas aplicadas em modelos adoptados noutros países da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). A preocupação fundamental do



Capítulo VI da LDNFA (Art.^{os} 37º a 59º), do qual consta o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional a seguir analisado, é definir os órgãos e estabelecer as suas funções no âmbito da estrutura superior de defesa nacional e das Forças Armadas. Como tal, o modelo foi concebido, sobretudo, por juristas e na óptica do processo organizativo. No entanto, como as referências aliadas utilizadas no trabalho preparatório da LDNFA se haviam inspirado no modelo de Liotta e Lloyd e na doutrina dos EUA correlacionada, o essencial do seu processo de formulação estratégica acabou por se reflectir nas competências definidas para os responsáveis pela política de defesa nacional e pelas Forças Armadas portuguesas. O exercício de tais competências desencadeia e regula o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional em Portugal. É certo que possui diversas insuficiências, que justificam uma profunda investigação. Porém, o modelo da LDNFA tornou mais fácil e clara a tomada de decisão e a atribuição de recursos à defesa militar, e incrementou a lógica das decisões que condicionam o desempenho das Forças Armadas. Também suscitou mudanças na organização militar do Estado, tendo estruturado, em diversas novas unidades funcionais dentro do MDN, os meios vocacionados para a preparação e o emprego das Forças Armadas. Para além disso, estimulou o desenvolvimento do pensamento estratégico nacional e da capacidade de análise das mudanças no ambiente internacional, dos recursos e competências próprias e da atribuição de recursos às Forças Armadas.

A influência do modelo de Liotta e Lloyd só começou a ser evidente na documentação estratégica portuguesa a partir de 1987. Por exemplo, nesse ano, a publicação *Planeamento Operacional Naval – Parte I – Planeamento de Operações* da Marinha (PAA1 (A), 1987), ilustra os níveis de decisão (político, estratégico e operacional) com recurso a uma figura claramente decorrente da associada ao modelo de Liotta e Lloyd (Fig. 1, Apêndice C). Não é de admirar que assim tenha acontecido, dado que aquela publicação nacional se baseou no manual *Naval Planning*, do *US Naval War College*, onde Liotta e Lloyd eram professores e a Marinha enviava oficiais para formação que, em seguida, leccionavam no Instituto Superior Naval de Guerra (ISNG), ou chefiavam divisões no Estado-Maior da Armada (EMA). Em 1989 o IDN promoveu a realização de um estudo comparado, sob o título de *Linha de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no Âmbito da Política de Segurança e Defesa* (Pires, et al., 1990), que incidiu nos níveis da estratégia integral e geral, considerando o que era prática em França, na Espanha, nos EUA e na Bélgica. Esse estudo pretendeu «chegar a conclusões acerca do sistema ou dos métodos julgados mais adequados à realidade nacional, designadamente aquele que se julgue mais



favorável à harmonização e coordenação das actividades superiores de planeamento entre os vários órgãos intervenientes» (Pires, et al., 1990: 4). Para realizar este estudo foi criado um grupo de trabalho composto por militares com larga experiência de planeamento, que começaram por definir o sistema de planeamento estratégico de defesa nacional como «o conjunto de doutrina (metodologia, conceitos, princípios e valores, e processos e normas), entidade (autoridade e responsabilidade) e estrutura (missão e funcionamento) que, devidamente coordenados, definem, de forma concreta, os objectivos, os conceitos, as tarefas, os meios e os recursos necessários e sua forma de emprego, para a obtenção de uma postura de defesa nacional que tenha em vista garantir os Objectivos de Defesa (objectivos estratégicos)» (Pires, et al. 1990: 4). Para o âmbito do sistema de planeamento estratégico de defesa nacional, estabeleceram que se estendia «desde a definição dos Objectivos de Defesa, até à definição de Programas e Planos a realizar pelos diversos Ministérios, no âmbito das Estratégias Gerais e o acompanhamento da sua execução» (Pires, et al., 1999: 6). Destas definições resulta que o trabalho foi direccionado para caracterizar o «como?» e «quem?» elabora a estratégia de defesa nacional. Estava, pois, focalizado em dois dos três aspectos desse processo, e não revelava preocupações quanto ao conteúdo estratégico «o quê?», nem relativamente ao contexto estratégico «onde?». A análise do texto do trabalho relativo ao sistema de planeamento no âmbito da política de segurança e de defesa dos EUA, permite perceber que adopta a mesma hierarquia conceptual, o mesmo encadeamento de passos e usa a mesma abordagem descendente do modelo de Liotta e Lloyd, embora o texto do documento não faça qualquer menção a esse facto. Nestas circunstâncias, a análise comparada com referência ao modelo da LDNFA e as soluções preconizadas pelos autores daquele trabalho para a sua melhoria (Pires, et al., 1990: Anexo I), são inspiradas no preconizado pelo modelo de Liotta e Lloyd. Todavia, nunca este modelo foi apresentado em associação directa ao modelo da LDNFA, de forma a, por um lado, identificar as suas principais deficiências conceptuais e de desenvolvimento processual e, por outro lado, a evidenciar as suas possibilidades de aperfeiçoamento, pela incorporação das regras básicas e das técnicas aplicadas no modelo de Liotta e Lloyd. Estes dois passos, realizados na presente investigação, são um primeiro contributo para se conceber um processo de elaboração da estratégia de defesa nacional, que contribua para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo da LDNFA.

O modelo de Liotta e Lloyd e o modelo da LDNFA adoptam a abordagem descendente do planeamento, que começa com os interesses e os objectivos nacionais, e continua com as avaliações detalhadas, que ajudam os responsáveis pelas decisões a



seleccionar as futuras modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar. Ambos os modelos evidenciam os principais factores que devem ser considerados no processo, e representam um compromisso entre a complexidade da realidade e a necessidade de simplicidade, como forma de facilitar o entendimento sobre a formulação estratégica. Para além disso, ambos são uma ferramenta que tem sido usada como: guia para formular modalidades de acção alternativas, e para edificar e estruturar forças futuras; ajuda para avaliar os argumentos dos estrategistas; ponto de partida para desenvolver aproximações alternativas à estruturação das decisões de planeamento estratégico (Liotta e Lloyd, 2004: 5). Porém, qualquer daqueles modelos possui limitações como processo de formulação estratégica, dado que não responde cabalmente às perguntas «como?», «quem?» e «quando?» elaborar a estratégia de defesa nacional. Com efeito, o modelo de Liotta e Lloyd é mais forte na definição do «como?», enquanto o modelo da LDNFA define melhor «quem?». Ambos tratam superficialmente o «quando?». O objecto do presente trabalho de investigação individual é aprofundar o «como?», de forma a aperfeiçoar o modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA que, embora defina os mecanismos legais suficientes, tem deficiências conceptuais e processuais que dificultam a coerência e o dinamismo dos procedimentos. Por isso, se procede de seguida a uma comparação diacrónica do modelo de Liotta e Lloyd com o modelo da LDNFA.

b. Estrutura do processo

Os modelos de Liotta e Lloyd (Fig. 1, Apêndice C) e da LDNFA (Fig. 2, Apêndice C), foram sistematizados em opções estratégicas direccionadas para a formulação estratégica, e opções de forças focalizadas na operacionalização estratégica militar nos aspectos genéticos. Esta sistematização tem a sua génese no modelo de Liotta e Lloyd e permite uma comparação fácil entre as estruturas dos processos de cada modelo. Face ao objecto do presente trabalho de investigação individual, incluem-se apenas as opções estratégicas.

A secção das opções estratégicas do modelo de Liotta e Lloyd inclui a identificação dos interesses nacionais e dos objectivos nacionais, e a formulação da modalidade de acção estratégica de defesa nacional, incorporando os instrumentos tradicionais do poder nacional (político, económico, psicossocial e militar). Desenvolve a formulação da modalidade de acção estratégica de defesa militar, da directiva orçamental e de programação, e das capacidades militares existentes e desejadas, que determinam o dimensionamento e a



selecção das forças. Os desafios operacionais que as forças poderão enfrentar e os conceitos operacionais emergentes para ultrapassar esses desafios, influenciam a modalidade de acção estratégica de defesa militar, a directiva orçamental e de programação, e as capacidades militares existentes e desejadas. À esquerda do fluxograma são evidenciados os desafios que afectam o ambiente de segurança presente e futuro, considerando problemas⁸ e eventualidades⁹, potencialidades e vulnerabilidades. À direita do fluxograma são realçados os actores que são meios e influências na modalidade de acção de defesa nacional: os aliados e amigos, as organizações internacionais e os actores não estatais. Do fluxograma também sobressai que as limitações de recursos e a tecnologia são factores críticos que, frequentemente, enformam e, por vezes, distorcem e condicionam a formulação da modalidade de acção de defesa nacional (Liotta e Lloyd, 2004: 5).

A secção das opções estratégicas do modelo da LDNFA desenvolve-se segundo a mesma lógica e alcança finalidades, idênticas às do modelo de Liotta e Lloyd, através da elaboração do Programa do Governo, das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, da Directiva Governamental de Defesa Nacional, do Conceito Estratégico Militar, das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças e do Dispositivo de Forças (Ribeiro, 2007 b): 5 e 6).

Um documento de primacial importância para as opções estratégicas é o Programa do Governo, aprovado por este e apreciado pela Assembleia da República. As políticas públicas nele expressas servem de base às Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, o primeiro elemento da formulação da estratégia de defesa nacional que, depois de debatidas na Assembleia da República e de obtido o parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), contribuem para a elaboração/revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, adequando-o à política sufragada pelo voto popular.

A Directiva Governamental de Defesa Nacional contém medidas concretas a empreender de forma participada, concertada e concorrente pelos vários departamentos do Estado. Para regular a preparação e o emprego das Forças Armadas no respeito pela Constituição da República Portuguesa, pelas leis em vigor e pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional aprovado, as opções estratégicas englobam, ainda, para além dos objectivos políticos e das respectivas linhas de acção a operacionalizar no curto prazo e estabelecidas na Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM), os princípios, as

⁸ Os problemas, vulgarmente designados por ameaças, englobam confrontos a vencer, obstáculos a contornar e dificuldades a referir (Ribeiro, 2007 a): 492).

⁹ As eventualidades, vulgarmente designadas por oportunidades, englobam as oportunidades a aproveitar, os apoios a utilizar e as neutralidades a relegar (Ribeiro, 2007 a): 493).



orientações e as medidas a nível militar, estabelecidos, respectivamente, no Conceito Estratégico Militar, nas Missões das Forças Armadas e no Sistema de Forças e Dispositivo de Forças.

As linhas grossas evidenciadas nas figuras 1 e 2 (Apêndice C) ilustram o «porquê?» e o «como?» as avaliações são uma parte essencial do processo de formulação estratégica, visto que, através delas, se unem as opções estratégicas às opções de forças. Na realidade, tais linhas traduzem circuitos de realimentação do processo de planeamento estratégico, que jogam um papel importante, sobretudo quando as opções estratégicas e as opções de forças tendem a entrar em conflito. Poderiam ter sido identificados outros circuitos de realimentação e outras relações entre os elementos dos dois modelos, evidentes na prática. Contudo, foram omitidos por motivo de simplicidade das respectivas figuras.

Como principais deficiências e possibilidades de melhoramento da formulação estratégica do modelo da LDNFA identificadas no Apêndice A, destaca-se, relativamente aos objectivos nacionais, que embora surjam na Constituição da República e no Programa do Governo, não tomam as designações apropriadas, respectivamente, de objectivos nacionais permanentes e de objectivos nacionais actuais. Na LDNFA são rotulados de objectivos permanentes da política de defesa nacional. Para além disso, os objectivos nacionais não são assumidos pelos diferentes ministros como referências para a formulação e a operacionalização dos contributos sectoriais da política de defesa nacional. Na definição dos objectivos nacionais incluídos no Programa do Governo, só são tidas em conta considerações de base subjectiva relacionadas com tradição histórica/consciência colectiva e com a filosofia política/concepção de vida preconizada pelo partido que vence as eleições. Não são incorporados estudos de base objectiva destinados a explicar a conjuntura externa e interna e as suas tendências de evolução. Para além disso, a direcção da política de defesa nacional só ocorre pontualmente em Conselho de Ministros, através da aprovação de grandes planos e da tomada de decisões graves em presença de crises internacionais.

Quanto à modalidade de acção de defesa nacional, também se identificaram diversas deficiências e possibilidades de melhoramento do modelo da LDNFA. Os princípios da acção estratégica dos diferentes ministérios com responsabilidades de defesa nacional não são incorporadas no texto do conceito estratégico de defesa nacional com a mesma relevância da matéria militar, chegando até a não ser incluídas. O articulado da LDNFA não define claramente a necessidade de se elaborar a Directiva Governamental de Defesa Nacional, destinada a estabelecer as medidas genéticas, estruturais e operacionais necessárias ao planeamento estratégico. Também não contempla cabalmente a definição das



missões de defesa nacional, necessárias para orientar as actividades dos diferentes ministérios. Para além disso, a falta de referências doutrinárias, decorrentes da LDNFA orienta mais para a execução que para a formulação, dificulta a coordenação e o controlo das acções de defesa nacional dos diferentes ministérios.

3. Modelo de planeamento estratégico

Para análise às principais fases do modelo de planeamento estratégico proposto por Goldbery do Couto e Silva e posteriormente adoptado pela Escola Superior de Guerra do Brasil, caracteriza-se a sua evolução e a estrutura do respectivo processo de formulação estratégica.

a. Evolução do modelo

O planeamento estratégico aplicado à formulação da estratégia de defesa nacional, foi objecto de profunda investigação, reflexão e debate no Brasil entre as décadas de 50 e 80 do séc. XX. Desse esforço resultaram duas obras que tiveram alguma influência no ensino da estratégia ministrado nos institutos superiores militares portugueses e nos trabalhos dos principais estrategistas nacionais. Todavia, não foram utilizadas para conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído em Portugal com a promulgação LDNFA em 1982.

A obra *Planejamento Estratégico*, da autoria de Golbery do Couto e Silva, (Silva, 1981) é composta por catorze partes. Com relevância para a identificação das regras básicas aplicadas à formulação estratégica destaca-se: a primeira parte, onde trata os elementos conceptuais de base e o desdobramento do planeamento da segurança nacional; a segunda parte, onde debate o planeamento do fortalecimento do potencial estratégico nacional; a terceira parte, onde aborda o planeamento de guerra (ou operacional). Noutras partes volta a abordar estas matérias, apresentando mais algumas ideias complementares, repetindo, por vezes, o que havia afirmado anteriormente. Compreende-se que assim seja, visto que a obra é uma compilação de diversos ensaios publicados e de várias conferências proferidas pelo autor entre as décadas de 50 e 80 do séc. XX, cujo conteúdo reflecte, obviamente, os progressos das suas reflexões e conclusões sobre o planeamento estratégico vocacionado para a preservação da segurança nacional.



A obra de Golbery, por se centrar na segurança nacional, colocar ênfase na acção estratégica militar e abordar com detalhe o processo de elaboração de uma estratégia nacional, desde a dedução dos objectivos nacionais permanentes ao emprego da força, foi aquela que serviu de base teórica para o ensino do planeamento estratégico nos institutos superiores militares portugueses, e para alguns trabalhos dos principais estrategistas militares nacionais. Porém, como não foi utilizada nos trabalhos de elaboração da LDNFA, subsistem diversas possibilidades para identificar regras básicas que contribuam para o aperfeiçoamento do processo de formulação da estratégia de defesa nacional.

A obra *Fundamentos de Doutrina* (ESG, 1981), foi elaborada pela ESG para servir de base aos cursos nela ministrados e para difundir doutrina sobre um método para o planeamento da acção política visando a segurança nacional e o desenvolvimento! Conforme é referido no texto da publicação, esse método constitui «um contributo para que a racionalização e a viabilização da caminhada para o bem comum no Brasil, não se perca por falta de realismo ou por incompatibilidade com a vontade nacional» (ESG, 1981: 7). Os seus sete capítulos abordam: os conceitos operacionais fundamentais do planeamento estratégico; as expressões do poder nacional; o conceito de segurança nacional; o conceito de desenvolvimento nacional; a importância e o contributo das informações para a acção estratégica do Estado; a mobilização nacional para esforços estratégicos; o método para o planeamento da acção política. Este método, que amplia, aprofunda e clarifica substancialmente as ideias apresentadas por Golbery em *Planejamento Estratégico*, foi concebido com recurso às técnicas de administração e aos princípios do planeamento, entendido este com um sentido abrangente e global, englobando «toda a problemática nacional à luz dos seus elevados anseios de Desenvolvimento e Segurança, na busca do Bem Comum», embora sem abranger «as actividades de interesse privado, excepto naquilo que é imprescindível à coordenação das actividades do Estado» (ESG, 1981: 307).

No pós II Guerra Mundial as propostas da ESG começaram por ficar limitadas à segurança nacional, área onde é inequívoca e inquestionável a responsabilidade de direcção do Estado. Porém, à medida que os investigadores militares brasileiros aprofundaram os seus estudos estratégicos, perceberam a inextricável ligação da segurança nacional ao desenvolvimento nacional, e ampliaram o método, de forma a abarcar certos sectores específicos do progresso e bem-estar nacionais. Desta forma, no início dos anos 80 apresentaram o método designado por planeamento da acção política, com a expectativa que abrangesse toda a actividade governativa, ligada a propósitos de segurança e desenvolvimento (ESG, 1981: 309 e 310). No entanto, este conceito de planeamento



integral de toda a acção política do Estado não foi aceite, apesar de deixar de fora parte significativa da iniciativa privada, e de o Brasil ter um regime político autocrático que, como todos, favorecia o dirigismo centralizado do Governo na segurança e no desenvolvimento.

Em Portugal houve uma considerável receptividade académica dos institutos superiores militares relativamente ao método preconizado pela ESG. Contudo, apenas como uma referência possível para aplicação do planeamento estratégico à segurança nacional. Porém, como esse método também não serviu de fonte aos trabalhos realizados na preparação da LDNFA, subsistem várias possibilidades para identificar regras básicas que contribuam para o aperfeiçoamento do processo de formulação da estratégia de defesa nacional.

b. Estrutura do processo

O proposto nas duas obras antes referidas, foi traduzido num modelo de planeamento estratégico (fig. 3, Apêndice C), que esquematiza os passos a seguir para formular a política e a estratégia de defesa nacional. Esse modelo considera como referência o nível do Governo e foi idealizado segundo uma estrutura básica com uma fase política que define «o que fazer?», e uma fase estratégica que estabelece «como fazer?» o que foi determinado na fase anterior. Desenvolve-se para os diferentes níveis subordinados em fases políticas e estratégicas, onde a fase estratégica de nível superior, dá origem à fase política do nível imediatamente inferior. Isto é, o que o Governo estabelece como estratégia, dá origem à política de cada Ministro, e assim sucessivamente. Neste desenvolvimento do planeamento estratégico ao longo da cadeia decisória do Estado, verifica-se uma alternância entre «o que fazer?» e «como fazer?», que corresponde a uma sucessão de análises e de sínteses. Os elementos conceptuais básicos do modelo são: os objectivos nacionais permanentes; a avaliação da conjuntura; o conceito estratégico nacional; a directiva estratégica de governo; o planeamento nacional; o planeamento sectorial; a execução das acções estratégicas; o controlo e realimentação.

A estrutura e os elementos conceptuais básicos do modelo de planeamento estratégico, traduzem uma orientação genérica útil sobre algumas regras básicas essenciais para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que são a seguir evidenciadas a partir, exclusivamente, dos elementos conceptuais básicos da fase estratégica.



A directiva estratégica de governo apresenta orientações de cariz operacional para a área da segurança, relativas ao emprego do poder nacional segundo as suas quatro expressões, tendo presente os condicionantes da avaliação da conjuntura e do conceito estratégico nacional. Todavia, importa realçar que, mesmo quando a preocupação estratégica primacial incide em objectivos nacionais actuais na área da segurança, é indispensável cuidar do desenvolvimento em todas as expressões do poder nacional, para que se fortaleça o potencial estratégico e se possam satisfazer mais necessidades básicas. Foi esta constatação fundamental, que levou os investigadores militares brasileiros a ambicionar a ampliação do método da ESG a sectores específicos do processo e bem-estar.

Na directiva estratégica de governo devem constar orientações para o planeamento nacional (integral), nomeadamente sobre: como materializar o conjunto dos objectivos nacionais actuais no campo da segurança, usando as diferentes expressões do poder nacional; o relacionamento de metas a atingir, com as fases de consecução, atribuição de tarefas, recursos disponíveis, etc. (ESG, 1981: 325). Na definição destas orientações é necessário um trabalho cuidado de articulação entre o nível estratégico integral (Primeiro-Ministro) e os níveis estratégicos gerais (Ministros), para garantir o harmonioso emprego das diferentes expressões do poder nacional, contemplando as suas dependências e interacções recíprocas na materialização dos objectivos nacionais actuais, seja no seu conjunto, seja apenas um. Para conseguir este resultado, importa estabelecer orientações estratégicas de nível integral e orientações estratégicas de nível geral, elaboradas as primeiras com contributos do escalão subordinado e as segundas decorrendo do estabelecido no escalão superior.

O plano nacional é elaborado com base no conceito estratégico nacional, na directiva estratégica de governo e nos exames estratégicos que aprofundam a avaliação da conjuntura, tendo em vista apoiar, de forma judiciosa e atempada, a decisão do Governo nas diferentes etapas da fase estratégica, proporcionando alternativas para solucionar problemas. Adquire a forma de um documento normativo para execução de medidas pertinentes a nível nacional, relativas a cada expressão do poder nacional, que serve de referência aos planos sectoriais. O plano nacional é meramente indicativo para as instituições privadas e para os cidadãos, pelo que se centra exclusivamente nas funções do Estado para a materialização dos interesses nacionais de segurança. É um documento público, elaborado pelo Governo, que aborda de forma racional, lógica e metódica: o que é pretendido no processo nacional vocacionado para garantir a segurança; como devem ser operacionalizadas as diversas



acções de defesa nacional a executar; como acompanhar o andamento dessas acções (ESG, 1981: 328).

Os planos sectoriais explicitam, para o nível de competência dos ministérios, as medidas necessárias à materialização dos objectivos nacionais actuais. Devem estar em harmonia com o plano nacional, detalhando-o em cada sector do Estado. Neste contexto, dele tomam a estratégia governamental para elaborarem as políticas sectoriais, das quais são deduzidas as estratégias sectoriais, explicitadas em programas, projectos e actividades que convergem para a consecução dos objectivos nacionais actuais. Dos planos sectoriais resultará o planeamento para a realização das acções dos órgãos subordinados dos ministérios. Esse planeamento de âmbito regional ou especializado, desenvolve-se na cadeia hierárquica geral, segundo a mesma lógica que preside à dedução dos planos sectoriais a partir do plano nacional e com um grau de detalhe que é crescente (ESG, 1981: 329).

O plano nacional e os planos sectoriais desenvolvem-se em cada expressão do poder nacional, segundo ciclos distintos para o fortalecimento do potencial estratégico (edificar e dispor) e para as operações (empregar). Cada um deles processa-se numa sequência contínua de fases sucessivas e ao longo dos diversos escalões responsáveis, definidos pela estrutura hierárquica geral em que se enquadram os vários órgãos de planeamento. Em cada um deles particularizam-se e aprofundam-se os planos dos vários graus consecutivos que caracterizam o planeamento integrado de actividades do Estado.

As acções estratégicas, tal como os planos, são realizadas nos campos da preparação e do emprego do poder nacional, e alteram continuamente a situação nacional, pelo que exigem um permanente acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas. Desta forma, poderão introduzir-se alterações às acções, ou pôr em prática novas acções que permitam a melhor materialização dos objectivos nacionais actuais. Por outro lado, a situação internacional exige a permanente adaptação ou desencadeamento de novas acções estratégicas, quer devido ao seu dinamismo intrínseco, quer em resultado da aplicação do poder nacional. Quando se põem em prática acções estratégicas de emergência, que respondem a situações anormais que não puderam ser previstas no planeamento principal ou no planeamento de contingência, as necessidades de acompanhamento da execução surgem com maior acuidade (ESG, 1981: 330).

O controlo e a realimentação são funções essenciais do processo de planeamento estratégico e devem ser desempenhadas por um órgão central de apoio ao Primeiro-Ministro, que acompanha permanentemente a execução das acções estratégicas previstas, detecta desvios relativamente à materialização dos objectivos nacionais actuais, corrige



erros e propõe alterações da estratégia governamental. Também é necessário que analise a conjuntura, de forma a detectar evoluções significativas da situação nacional e da situação internacional em que foi definida a política de governo em curso. Importa realçar que os planos de qualquer nível não podem ser sujeitos a alterações frequentes, nem permanecer inalterados perante evoluções da conjuntura. Porém, com um carácter periódico devem ser feitas avaliações globais sobre a evolução do planeamento em execução, de forma a apurar os seus efeitos e a dinamizá-lo. São iniciadas na fase política e na etapa da avaliação da conjuntura, estendem-se a todas as restantes etapas, e podem conduzir a actualizações ou a reformulações mais ou menos profundas da acção estratégica. Aos órgãos sectoriais e aos seus dependentes cumpre a importante tarefa de recolha de informação sobre a execução das acções estratégicas, e sobre a situação nacional e a situação internacional na sua área de competência, de forma a fornecerem esses elementos ao órgão central de controlo e realimentação, que deles beneficia para o permanente acompanhamento da execução e para as avaliações periódicas. A informação deve ser veiculada por relatórios de execução e propostas de correcção das acções (ESG, 1981: 331).

4. Modelo de gestão estratégica

A análise às principais fases do modelo de gestão estratégica proposto por Hunger e Wheelen é efectuada através da caracterização da sua evolução e do respectivo processo de elaboração estratégica.

a. Evolução do modelo

A gestão estratégica destina-se a gerir todos os recursos do Estado, de forma a alcançar a vantagem estratégica nas relações internacionais, necessária à construção do futuro de segurança desejado pela comunidade nacional. Por conseguinte, reúne o planeamento e a direcção num único processo, assegurando aos responsáveis políticos a sua participação na tomada de decisão estratégica, o que é conseguido à custa de: um esquema de planeamento que envolve globalmente o Estado, de forma a tornar mais fácil a decisão e a atribuição de recursos; um processo de planeamento que estimula o raciocínio global; um sistema de valores que reforça o envolvimento dos directores-gerais, comprometendo-os com a estratégia de defesa nacional. Daí que a eficácia da gestão estratégica assente nos sistemas de apoio (desenvolvimento organizacional, motivação e compensação, e



informação e comunicação) e na integração da análise do ambiente, da formulação, da operacionalização e do controlo, num processo que providencia um método simples e alinhado para apoiar os decisores estratégicos na gestão de todos os recursos do Estado para alcançar a vantagem estratégica e para materializar, com flexibilidade, os objectivos nacionais que suscitam disputas internacionais.

As quatro fases desse processo, embora possam adoptar designações ligeiramente diferentes e ser desenvolvidas com maior ou menor profundidade, são consensuais na generalidade das obras de referência em gestão estratégica. No essencial, correspondem às quatro questões fundamentais que dão corpo ao modelo de gestão estratégica proposto pelo *US Naval War College*: «onde se está?» (análise do ambiente); «onde se deverá ir?» (formulação); «como se chega lá?» (operacionalização); «está-se a chegar lá?» (controlo) (DMI 1-1, 2003: 6). Tendo como referência o modelo de Hunger e Wheelen (Fig. 4, Apêndice C), escolhido pela sua clareza e facilidade de adaptação ao Estado e apesar do objecto do presente trabalho de investigação individual seja a formulação estratégica, analisam-se de seguida as quatro fases, tendo em vista rever e enriquecer globalmente o modelo apresentado em *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998). Neste trabalho, teve-se presente que, embora essas quatro fases sejam apresentadas como se fossem passos a ser dados sequencialmente, são elementos contínuos e interrelacionados no processo global de elaboração estratégica a qualquer nível e âmbito. Para que o modelo de Hunger e Wheelen seja utilizado na revisão e enriquecimento do modelo apresentado no trabalho *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), de forma a poder ser aplicado no processo adiante proposto, as fases devem ser relacionadas e alinhadas umas com as outras, permitindo que se construam mutuamente. Isto porque, cada uma das diferentes fases engloba um conjunto de elementos que devem ser cuidadosamente tratados, para que o processo permita os resultados desejados.

b. Estrutura do processo

A fase de análise do ambiente subdivide-se nas análises do ambiente externo e do ambiente interno, e destina-se a identificar as circunstâncias em que o país se encontra, cuja compreensão é essencial para formular e operacionalizar a modalidade de acção que permitirá materializar os objectivos nacionais. «Determinar por onde começar» (Kanter, 1997: 69) ou «o reconhecimento do líder» (Sullivan e Harper, 1996: 47), são expressões



usadas com frequência para descrever a fase da análise do ambiente que aborda a importante questão «onde se está?».

A análise ao ambiente externo visa identificar os problemas a superar e as eventualidades a explorar, que são os factores externos ao país, estão fora do controlo do Governo e podem antepor-se ou favorecer a concretização da missão de defesa nacional do Estado. Estas variáveis formam o contexto em que o Estado actua a nível internacional. O ambiente externo compreende o ambiente da área de interesse, onde o país actua e o influencia, de que fazem parte os actores internacionais que directamente afectam ou são afectados pelas acções do Estado. A sua análise pode ser feita com recurso às teorias dos grupos estratégicos e dos sectores estratégicos (Johnson e Scholes, 1999: 127 a 133). A primeira visa identificar os actores com características semelhantes, seguindo modalidades de acção similares ou com disputas estratégicas em bases semelhantes. A segunda destina-se a identificar as semelhanças e as diferenças entre grupos de actores. O ambiente externo inclui, igualmente, o ambiente geral, traduzido por forças mais amplas de natureza político-jurídica, económica, sócio-cultural e tecnológica (PEST), que não afectam directamente as acções de curto prazo do Estado, mas que podem influenciar as decisões de longo prazo do Governo. A sua análise pode ser efectuada com recurso à técnica PEST (Johnson e Scholes, 1999: 104), que incide numa série de variáveis que condicionam as decisões de longo prazo dos líderes políticos e estratégicos, de forma a permitir sumariar as influências mais importantes do ambiente geral de um determinado Estado, e a avaliar o potencial impacto dessas influências, tanto individuais como colectivas, sejam de natureza positiva (eventualidades) ou negativa (problemas). Como a gestão estratégica tem um horizonte de longo prazo, a informação recolhida na análise do ambiente externo proporciona um conjunto de assumpções para prognosticar o futuro. Na elaboração desses prognósticos são utilizadas as técnicas de extrapolação de tendências, de *brainstorming*, dos modelos estatísticos, da elaboração de cenários, dos painéis de Delfos e da análise cruzada de impactos. Em seguida, sintetizam-se as conclusões obtidas sob a forma de uma tabela que enumere os factores estratégicos externos, classificados como problemas e eventualidades, de forma a evidenciar o seu peso relativo no ambiente externo e o grau em que o país está a responder a cada um deles.

A análise do ambiente interno visa identificar as potencialidades a empregar e as vulnerabilidades a colmatar para cumprir a missão de defesa nacional do Estado. São os factores internos ao país e estão, normalmente, fora do controlo de curto prazo do Governo. Estas variáveis formam o contexto em que as acções estratégicas são realizadas. Podem ser



analisadas com recurso às regras básicas e às técnicas aplicadas pelo método dos “sete esses” ou pela análise funcional. No essencial, distinguem-se pela forma como sistematizam os aspectos internos do Estado a estudar e no tipo de análises a que procedem (Johnson e Scholes, 1999: 153). No método dos “sete esses” as variáveis organizacionais são a estrutura, a estratégia, o pessoal, o estilo de gestão, os sistemas e procedimentos, as aptidões e os valores padronizados. Na análise funcional as variáveis são a estrutura, a cultura e os recursos. A estrutura do país reflecte a forma como este se encontra organizado quanto a autoridade, a fluxos de decisões e acções, e a processos de comunicação. É, normalmente, designada por cadeia de comando, e surge descrita graficamente por um organigrama. A cultura nacional é traduzida pelo conjunto de crenças, de expectativas e de valores partilhados pelos cidadãos. Na prática, são normas de comportamento aceitáveis e aplicáveis a todos os cidadãos, desde os que possuem maior responsabilidade governativa, aos mais modestos. Os recursos estratégicos são os disponíveis para o Estado agir. Neles, incluem-se as pessoas, os recursos financeiros, as infra-estruturas, as experiências, os conhecimentos, etc. Em seguida, sistematizam-se as conclusões obtidas sob a forma de uma tabela que enumere os factores estratégicos internos classificados como potencialidades e vulnerabilidades, de forma a evidenciar o seu peso relativo na posição estratégica do país e o grau em que este está a responder a cada um deles.

A fase de formulação estratégica responde à pergunta «onde se deverá ir?». É primordialmente analítica e não orientada para a aplicação prática. Neste contexto, visa habilitar o desenvolvimento de planos de longo prazo, destinados a superar os problemas e a usufruir as eventualidades, em função das potencialidades e das vulnerabilidades. Principia com a definição da missão do Estado, da qual decorrerão os objectivos nacionais actuais, a modalidade de acção e as políticas sectoriais (Hunger e Wheelen, 1993: 13). Para isso, os estrategistas devem encontrar a melhor conjugação entre os factores estratégicos externos (problemas e eventualidades) e internos (potencialidades e vulnerabilidades) face à situação corrente, de forma a identificarem um contexto estratégico nacional que permita a melhor promoção do futuro desejado pela comunidade nacional. Esse conceito pode ser elaborado com recurso à técnica da matriz SWOT¹⁰ que, a partir dos factores estratégicos

¹⁰ Strengths, weakness, opportunities, threats, ou potencialidades, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças. Realça-se que, no modelo proposto é utilizado um quadro conceptual ligeiramente diferente para as ameaças e as oportunidades. As ameaças são substituídas por problemas, que envolvem confrontos, obstáculos e dificuldades. As oportunidades são substituídas por eventualidades, que envolvem oportunidades, apoios e neutralidades (Ribeiro, 2007 a): ____).



externos e internos obtidos nas análises anteriormente referidas, permite gerar as ideias estratégicas que consubstanciam aquele conceito.

A missão de defesa nacional do Estado consiste no seu propósito último. No contexto do presente trabalho de investigação individual, está ligada aos interesses mais profundos de segurança, comuns a todos os Estados. No entanto, a missão deve ser formulada para cada um deles, de forma a definir o propósito estratégico fundamental e caracterizador que o distingue dos restantes (Buzzel e Williams, 2003: 3). Deve, igualmente, identificar o âmbito dos objectivos nacionais actuais que quer proporcionar aos cidadãos. O contexto da definição da missão de defesa nacional do Estado pode ser amplo, de forma a incluir muitas actividades nacionais em diferentes sectores sociais, ou restrito, limitando claramente as suas actividades. A missão de defesa nacional do Estado determina os parâmetros dos objectivos nacionais actuais definidos pelo Governo, que consistem em resultados finais da actividade direccionada para a segurança planeada para a legislatura. Especificam «o que?» deve ser atingido e «quando?» e, sempre que possível, devem ser quantificados (Richards, 1987: 15). Em conjunto, a missão de defesa nacional do Estado e os objectivos nacionais actuais são dois indicadores fundamentais da direcção para a qual o país deve caminhar em termos de segurança nacional. Podem ser individualizados outros dois indicadores desta direcção: a visão, que é o que os governantes aspiram ter em termos de segurança; os valores, que dão corpo à segurança e expressam a filosofia que norteia o Estado na materialização dos objectivos nacionais actuais, e que o diferencia dos outros. Optou-se por não o fazer, porque se considera que a visão e os valores estão integrados na missão.

A modalidade de acção é o produto essencial do processo estratégico. É traduzida por um plano abrangente, onde são articulados de forma adequada, exequível e aceitável os factores de decisão meios, meio, tempo e objectivos. Este plano estabelece «como?» o Estado vai cumprir a sua missão de defesa nacional e materializar os seus objectivos nacionais actuais. Deve maximizar a vantagem estratégica e minimizar a desvantagem estratégica face aos seus contendores. Como regra básica, a modalidade de acção pode ser definida segundo três níveis distintos, que tiram partido da estruturação dos meios quanto às formas de coação em integral, geral e particular. A qualquer destes três níveis uma modalidade de acção também pode ser definida segundo três categorias, que tiram partido da estruturação dos meios quanto aos ramos da estratégia em genética, estrutural e operacional. Uma vez identificadas as modalidades de acção alternativas e analisadas as respectivas vantagens e desvantagens, há que seleccionar uma entre um grupo reduzido.



Para esse efeito são utilizadas regras básicas e técnicas relativas aos requisitos lógicos e políticos. Os requisitos lógicos estão associados às regras básicas da compatibilidade da modalidade de acção com os factores estratégicos externos e internos e às técnicas de verificação que utilizam cenários, modelos e discussões controladas. Os requisitos políticos relacionam-se com as regras básicas da actividade perante o risco, da pressão do ambiente externo e da cultura nacional, e da necessidade e ambição do decisor de escalão mais elevado. Uma vez escolhida, a modalidade de acção deve ser explicitada num documento que pode assumir diversas designações, cuja forma e estilo influenciam a sua utilização. Esse documento deve ser elaborado de acordo com algumas regras básicas relativas ao conteúdo, às actualizações, à dimensão, à segurança, ao carácter prescritivo e à estrutura do conceito de acção estratégica de defesa nacional.

As políticas sectoriais ligam a formulação à operacionalização da modalidade de acção escolhida. Derivam desta e providenciam orientações para o processo de tomada de decisão em todos os níveis e estruturas do Estado. Consistem, por isso, em orientações para os departamentos públicos adoptarem em obediência à modalidade de acção. São interpretadas e operacionalizadas através dos objectivos e das modalidades de acção de cada departamento público. Estes, podem então desenvolver as suas políticas específicas, que serão orientações a seguir pelas suas áreas funcionais.

A fase de operacionalização estratégica responde à pergunta «como se chega lá?». Para isso, engloba o conjunto de actividades e opções logicamente desenvolvidas, necessárias para a execução de um plano estratégico. É o processo pelo qual a modalidade de acção e as políticas sectoriais são postas em acção, através da elaboração de programas, de orçamentos e de procedimentos. Enquanto a formulação é um processo que envolve decidir como agir com base no que acontece nos ambientes externo e interno, e no futuro, do curto ao longo prazo, a operacionalização é a tradução dessa decisão em acções que possam ser geridas. Nestas circunstâncias, a operacionalização é o resultado táctico da formulação. Porém, convirá notar que se desenvolve segundo um processo dinâmico, cujas peças são encaixadas dia após dia e não montadas de uma só vez na elaboração do plano estratégico. Com efeito, no mundo real nenhum estrategista possui conhecimento suficiente para, depois de elaborar uma modalidade de acção óptima, preparar um plano estratégico para a sua operacionalização, que a traduza, de forma perfeita, em objectivos e alterações de comportamento do Estado.

Outra regra básica determinante de uma boa operacionalização é a definição de: «quem será encarregado da operacionalização?»; «o que deve ser feito?»; «como deverá ser



feito o que é necessário?». Os responsáveis pela operacionalização variam de acordo com a forma como o Estado está organizado. Contudo, nos Estados mais modernos e pujantes são o Primeiro-Ministro, os ministros e os directores-gerais de cada organismo público. A resposta à pergunta sobre «o que deve ser feito?», surge como consequência dos programas, dos orçamentos e dos procedimentos desenvolvidos a cada nível do Estado. Um programa é um conjunto de actividades ou passos concretos necessários para concretizar um plano, cujo propósito é direccionar a estratégia para a acção (Hunger e Wheelen, 1993: 17). Isto é, passível de ser operacionalizada na prática. À elaboração de programas segue-se a preparação dos orçamentos. Estes, correspondem aos programas e traduzem a contrapartida financeira para a sua aplicação prática. Uma vez concluídos e aprovados os orçamentos necessários, segue-se a elaboração dos procedimentos, que consistem num sistema de passos sequenciais ou técnicos, que descrevem em pormenor a forma de executar uma determinada tarefa, detalhando as actividades requeridas para concretizar os programas (Hunger e Wheelen, 1993: 18). Servem, portanto, para assegurar que a operacionalização estratégica decorre de forma uniforme em todos os sectores do Estado, seja qual for a sua natureza e função. A resposta à pergunta «como deverá ser feito o que é necessário?» implica o estabelecimento de referências estratégicas fundamentais ou paradigmas, destinados a orientar a natureza das transformações do Estado nos domínios genético, estrutural e operacional.

A fase do controlo responde à pergunta «está a chegar-se lá?». É o processo pelo qual se monitorizam as actividades e os resultados da acção estratégica do Estado, para que o desempenho verificado possa ser comparado com o desejado (Hunger e Wheelen, 1993: 18), de forma a que os decisores de todos os níveis hierárquicos e estruturas utilizem os dados resultantes para tomar medidas correctivas e solucionar problemas. Embora o controlo seja a fase final da gestão estratégica, também pode identificar deficiências nos planos estratégicos, operacionais e táticos operacionalizados, e estimular a revisão do processo desde o seu início. Para o controlo permitir bons resultados, os estrategistas têm de obter informação de retroacção clara, atempada e imparcial, viabilizada pelos seus subordinados hierárquicos. O modelo da figura 4 (Apêndice C), indica claramente que a retroacção deve ocorrer ao longo de todo o processo de gestão estratégica. Usando essa retroacção, é possível comparar o que está a acontecer, com aquilo que foi oficialmente planeado na fase de formulação.

Segundo Hunger e Wheelen (1993: 297) o controlo pode ser realizado de acordo com um modelo com as seguintes etapas: determinar o que medir; estabelecer padrões de



desempenho; medir o desempenho; comparar o desempenho verificado com o padrão estabelecido; realizar acções correctivas. O controlo pode ser estabelecido a nível estratégico, operacional e tático. Ao controlo estratégico cabe liderar com a direcção estratégica do Estado, em termos da sua relação com o ambiente que o rodeia. Incide sobre o Estado como um todo e usa indicadores de longo prazo. Ao controlo operacional cabe lidar, primordialmente, com a operacionalização do plano estratégico. Enfatiza a operacionalização de programas e usa indicadores de médio prazo. O controlo tático lida com as actividades departamentais de curto prazo e está focalizado nos acontecimentos presentes, tendo em vista alcançar sucesso de curto e longo prazos.

Das etapas do modelo de controlo proposto por Hunger e Wheelen, realça-se como regra básica para a medição do desempenho, o controlo de comportamento e de saída. Como técnicas, são relevantes: o *Balanced Scorecard*; as contabilísticas; as mistas, as de avaliação do desempenho; e as das auditorias estratégicas. Neste contexto, importa realçar que a definição das medidas de desempenho depende do órgão a controlar, bem como do objectivo a alcançar com o controlo. Com efeito, o verdadeiro valor do controlo não reside no que se mede mas, como se mede. Neste contexto, importa ter presente que: o controlo se deve submeter à modalidade de acção, porque é a esta que cumpre alcançar os objectivos; os controlos devem ser poucos e estar direccionados para medir os factores críticos de sucesso, isto é, aquelas poucas coisas cuja materialização garante o êxito global da modalidade de acção.

5. Processo de formulação proposto

A formulação da estratégia de defesa nacional implica a utilização de um corpo coerente de procedimentos que confira lógica, oriente e racionalize a actividade de preparação e de emprego do poder nacional, nas acções destinadas a materializar os objectivos estratégicos de defesa nacional, superando os problemas que a isso se antepõem e explorando as eventualidades que a isso favoreçam. É forçoso que assim seja, porque «somente visando finalidades logicamente concebidas e estabelecidas, explorando e canalizando devidamente as linhas de força que as podem favorecer, contornando ou preparando-se com oportunidade para enfrentar aquelas que se podem opor a essas finalidades através de uma estratégia racionalmente estabelecida, o homem poderá ser responsável e, em grande parte, senhor do seu destino» (Couto, 1988: 305).



É possível formular a estratégia de defesa nacional segundo uma abordagem pontual, associada a uma disputa internacional esporádica. Neste caso, as actividades de formulação são iniciadas quando a situação estratégica se verifica, e desenvolvem-se através da sua caracterização simbólica e do estabelecimento da modalidade de acção de defesa nacional considerada mais adequada, exequível e aceitável. A realização das acções estratégicas e o controlo das transformações que ocorrem em resultado dessas acções, já se situam no campo da operacionalização estratégica.

Apesar da inegável correcção de tal abordagem, parece necessário admitir que, ao nível mais elevado do Estado, apresenta um carácter reducionista, em virtude de toda a situação estratégica esporádica, por um lado, resultar de particularidades que se verificam no contexto de situações estratégicas permanentes, globais e em constante evolução e, por outro lado, depender da postura política de cada actor. Como tal, não se pode deixar de considerar, como referência fundamental para a formulação da estratégia de defesa nacional, a abordagem contínua, flexível e adaptável, estruturada segundo um modelo como o da figura 5, que providencia uma esquematização simplificada dos passos a seguir para tomar boas decisões. «A principal vantagem na adopção... de forma consistente, de um modelo de decisão, é que ajuda a assegurar que nenhuns passos importantes são esquecidos... O modelo fornece confiança extra, para que a decisão sobre a situação seja encarada com lógica e com cuidado. Dispondo de um modelo, podemos preocupar-nos um pouco menos com a forma como chegamos à decisão e mais com a natureza das escolhas e das suas implicações. Um bom modelo decisório também contribui, normalmente, para documentar de forma adequada o processo [decisório], à medida que este ocorre. Isto é particularmente crucial em situações complexas, uma vez que o decisor pode ser chamado a explicar as suas acções. Porém, os modelos decisórios não são uma panaceia para más decisões. Eles não podem substituir o senso comum, o julgamento, as evidências, as análises quantitativas ou a liderança. Os modelos são apenas uma ferramenta que deve ser utilizada com sensibilidade e de forma apropriada» (Leigh, 1983: 50 e 51).



IDENTIFICAR	OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA NACIONAL
	O QUÊ?
CONCEBER	DOCTRINA ESTRATÉGICA DE DEFESA NACIONAL
	COMO?
ESTUDAR	COMPREENDER A MISSÃO DE DEFESA NACIONAL
	O QUE SE QUER FAZER?
ANALISAR	EXAMINAR A SITUAÇÃO DE DEFESA NACIONAL
	O QUE SE DEVE SABER?
ELABORAR	IMAGINAR AS MODALIDADES DE ACÇÃO DE DEFESA NACIONAL
	O QUE SE PODE FAZER?
ESCOLHER	SELECIONAR UMA MODALIDADE DE ACÇÃO DE DEFESA NACIONAL
	O QUE VALE A PENA FAZER?
REDIGIR	EXPRIMIR A DOCTRINA ESTRATÉGICA DE DEFESA NACIONAL
	O QUE SE VAI FAZER?

Fig. 5 – Modelo de formulação da estratégia de defesa nacional

A formulação da estratégia de defesa nacional assenta em elementos concretos e no essencial, destina-se a:

- Identificar os objectivos estratégicos de defesa nacional – OEDN – determinados pela política de defesa nacional («o quê?»);
- Conceber a doutrina estratégica de defesa nacional – DEDN – («como?»), que engloba: compreender a missão de defesa nacional («o que se quer fazer?»); examinar a situação de defesa nacional («o que se deve saber?»); imaginar as modalidades de acção de defesa nacional («o que se pode fazer?»); seleccionar uma modalidade de acção de defesa nacional («o que vale a pena fazer?»); e exprimir a doutrina estratégica de defesa nacional («o que se vai fazer?»), tendo em vista alcançar ou preservar aqueles objectivos.

A estratégia de defesa nacional desenvolve-se em diversos níveis da estrutura do Estado e, ao mais alto escalão, é integral. Por isso, embora seja da responsabilidade dos diversos departamentos públicos, é determinada, em última instância, pelo Primeiro-Ministro, com o apoio do Conselho de Ministros. Radica nos objectivos estratégicos de defesa nacional e na doutrina estratégica de defesa nacional e pode ser sistematizada



segundo diversas estratégias gerais. A estratégia de defesa nacional tem uma importante relação com a política de defesa nacional. Com efeito, em contraste com a natureza potencialmente mais fluida e mutante da política de defesa nacional, a estratégia de defesa nacional é informada pelas lições fundamentais aprendidas com o tempo, sobre como o poder nacional pode ser preparado e empregado com sucesso. Por isso, é mais duradoura e menos susceptível a mudanças. Todavia, não possui, de forma alguma, um carácter rígido ou inflexível. É, antes, um guia para o Primeiro-Ministro conduzir as acções da sua responsabilidade e explorar os meios à sua disposição.

Face ao exposto, poderá afirmar-se que a estratégia de defesa nacional é traduzida pelo resultado de uma reflexão simultânea e articulada sobre (Fig. 6):

- «O quê?» os departamentos públicos farão - objectivos estratégicos de defesa nacional, explicitados na directiva governamental de defesa nacional;
- «como?» farão – doutrina estratégica de defesa nacional, expressa no conceito estratégico de defesa nacional, nas missões das estratégias gerais e nos paradigmas de planeamento estratégico de defesa nacional.

A directiva governamental de defesa nacional é promulgada pelo Primeiro-Ministro, tendo presente os objectivos estratégicos de defesa nacional que lhe são determinados pela política de defesa nacional. Estes objectivos são articulados sob a forma de uma missão estratégica de defesa nacional, depois de ponderados pela visão estratégica (Chiavenato, 2000: 42) do Primeiro-Ministro, de forma a: identificarem os objectivos de curto prazo a serem alcançados pelos departamentos públicos; estabelecerem os condicionantes (regras/limites nos quais as acções devem ocorrer) à sua materialização segundo a doutrina estratégica de defesa nacional em vigor, face às circunstâncias objectivos externas e internas e à sua evolução. Por conseguinte, a directiva governamental de defesa nacional traduz o pensamento do Primeiro-Ministro sobre o que é necessário e possível fazer em permanência e com prioridade no seu mandato, pelos departamentos públicos com os recursos disponíveis e previsíveis.

A doutrina estratégica de defesa nacional traduz os princípios, as orientações e as medidas segundo os quais os departamentos públicos devem regular a materialização dos objectivos estratégicos de defesa nacional, do curto ao longo prazo. Representa uma concepção integrada da actuação do Estado, sintetizadora das questões mais relevantes para o futuro dos departamentos públicos, resultante do pensamento estratégico dos principais



responsáveis estratégicos, reflectindo as suas convicções pessoais e modos de pensar e de agir. Neste contexto, prescreve como se deve desenvolver a transformação dos departamentos públicos. Isto é, o processo de constante mudança genética, estrutural e operacional, destinado a mantê-los permanentemente aptos para materializarem os objectivos estratégicos de defesa nacional.

A doutrina estratégica de defesa nacional articula-se com a directiva governamental de defesa nacional, de forma a permitirem desencadear um processo de planeamento estratégico de defesa nacional integrado, formal, explícito e completo. Nele, a directiva governamental de defesa nacional estabelece os objectivos prioritários do planeamento estratégico de curto prazo, a serem materializados pelos departamentos públicos, tendo como referência os princípios, as orientações e as medidas que constam da doutrina estratégica de defesa nacional, face às circunstâncias externas e internas. Porém, o planeamento estratégico de defesa nacional faz parte da operacionalização da estratégia de defesa nacional e desenvolve-se assumindo as funções de catalizador, de coordenação, de programação, de comunicação e de controlo da acção.

A articulação a que se aludiu, torna evidente que há sempre uma relação de mútua determinação entre os objectivos estratégicos de defesa nacional e a doutrina estratégica de defesa nacional, visto que se influenciam mutuamente. Os objectivos estratégicos de defesa nacional, representando a resposta integral do Governo ao ambiente estratégico, são a principal fonte de orientação para os departamentos públicos. Porém, a sua materialização é, também, inegavelmente influenciada pelo que é possível em cada departamento público e, nesse sentido, têm de se submeter à doutrina estratégica de defesa nacional. Contudo, esta deve ser desenvolvida, a todos os níveis, de forma coerente com as exigências dos objectivos estratégicos de defesa nacional.

Desta forma breve apresentou-se o essencial de um novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional, concebido pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas usadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica.

Tendo em vista testar e refutar o processo proposto, desenvolveu-se no Apêndice B o caso de estudo aplicado à estratégia de defesa militar, que foi objecto de críticas e sugestões de docentes, investigadores, especialistas e peritos na formulação estratégica de defesa militar.

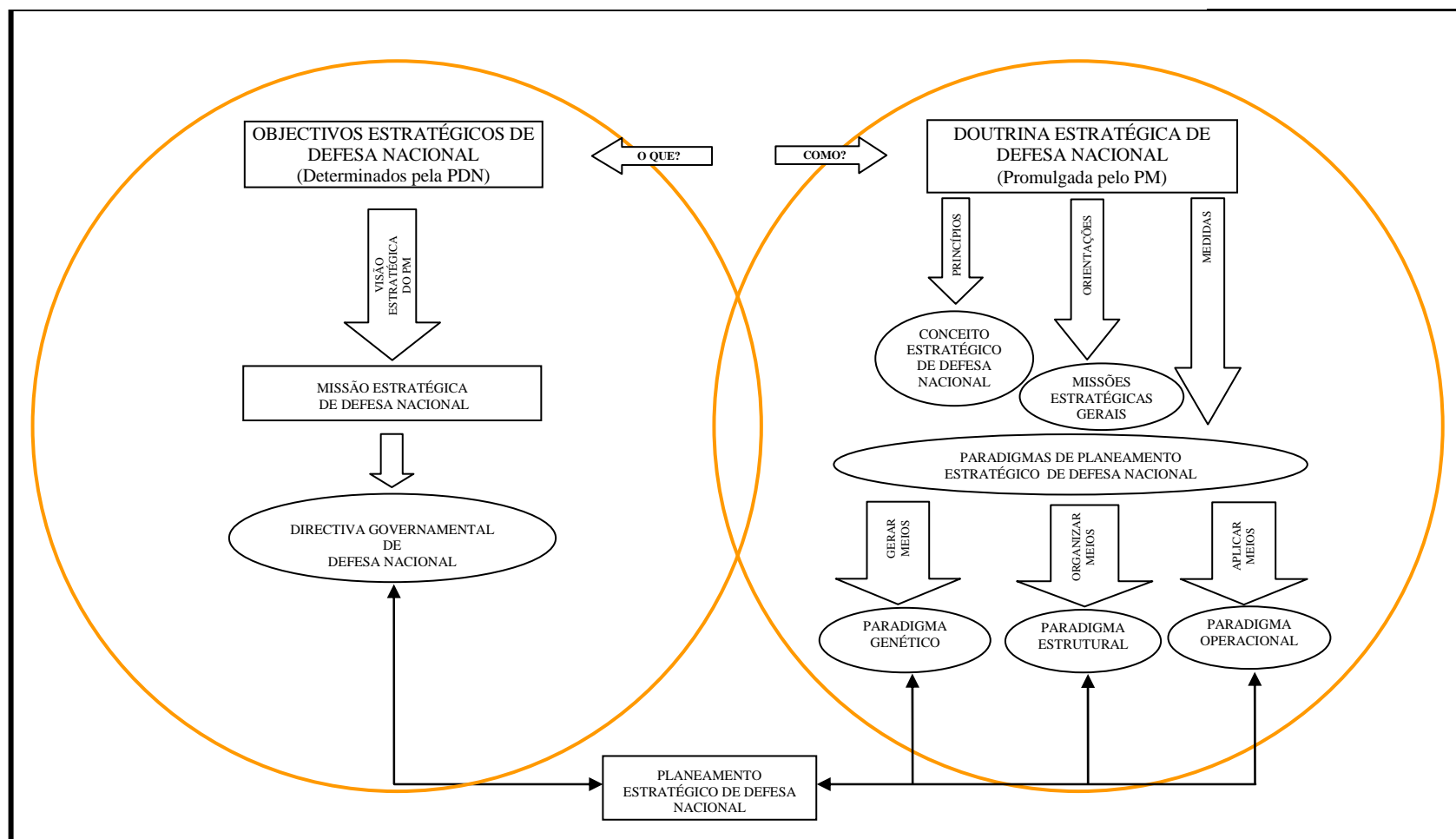


Fig. 6 – Explicitação da formulação estratégica de defesa nacional





Para isso, tomaram-se como ponto de partida os resultados do trabalho *Planeamento das Acções Estratégicas aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), profundamente revistos e enriquecidos com reflexões complementares, efectuadas no âmbito do propósito específico desta investigação, de forma a poderem ser apresentadas com algumas novidades relevantes à comunidade científica.

De relevante importa notar que o processo proposto, quanto aos objectivos nacionais, propõe designações adequadas às diferentes funções e níveis de acção estratégica. Também contribui que sejam assumidas pelos diferentes ministros como referência para a formulação e operacionalização dos contributos sectoriais da política de defesa nacional. Na sua definição são tidas em conta, nos estudos de base objectiva que explicam as conjunturas externa e interna e as suas tendências de evolução. Também estimula que a direcção da política de defesa nacional ocorra permanentemente. Relativamente à doutrina estratégica, o processo proposto incorpora e equilibra os princípios de acção estratégica de todos os ministérios. Contempla, claramente a necessidade de definição das missões estratégicas gerais necessárias para orientar as actividades dos diferentes ministros. Para além disso, propõe a elaboração dos paradigmas genético, estrutural e operacional que regulam, em articulação com os objectivos nacionais, o desenvolvimento do planeamento estratégico. Por fim, estabelece orientações doutrinárias claras que facilitam a coordenação e o controlo das acções de defesa nacional dos diferentes ministérios.

Em síntese, o processo proposto permite colmatar as principais deficiências da formulação estratégica identificadas no modelo da LDNFA.

6. Conclusões

As conclusões são apresentadas efectuando uma retrospectiva das grandes linhas do prosseguimento seguido, identificando os contributos para o conhecimento em formulação da estratégia de defesa nacional e os contributos de ordem prática sobre aplicação futura do processo proposto.

a. Grandes linhas do procedimento seguido

O fio condutor deste trabalho de investigação individual foi a pergunta de partida: «Que processo de elaboração da estratégia de defesa nacional poderá contribuir para



conferir maior sustentação teórica e rigor metodológico ao modelo instituído pela LDNFA?» A sua versão final resultou, sobretudo, da interacção com a fase de exploração, na qual foram realizadas as leituras e os contactos exploratórios, sustentados numa longa observação participante decorrente da experiência pessoal.

O processo que se propõe como resposta à pergunta de partida, foi concebido pela articulação lógica, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, dos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica. Para isso, como primeiro passo, apresentou-se a estrutura do modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA, e explicitaram-se as suas diferentes etapas em associação directa com as correspondentes do modelo de Liotta e Lloyd. Este modelo serviu de enquadramento teórico para identificar a natureza e o conteúdo de cada uma dessas etapas, de forma a evidenciar as deficiências conceptuais e de desenvolvimento processual, bem como os possíveis contributos para o aperfeiçoamento do modelo da LDNFA.

Os procedimentos proporcionados pelas regras básicas do modelo de planeamento estratégico, contribuíram para aprofundar, sobretudo, os resultados do trabalho Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado (Ribeiro, 1998) à elaboração dos planos a vários níveis do Estado; à execução das acções estratégicas. Estes melhoramentos impunham-se para que pudesse ser convenientemente explorado na aplicação do modelo proposto ao caso da estratégia de defesa militar, de forma a serem apresentadas algumas novidades relevantes à comunidade científica. Os procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas do modelo de gestão estratégica, contribuíram para caracterizar vários aspectos relacionados com a análise do ambiente, a formulação, a operacionalização e o controlo. Da formulação obtiveram-se os contributos das regras básicas e das técnicas que foram aplicadas à concepção do modelo proposto, nomeadamente: à identificação dos objectivos, ao estudo da missão, à análise da situação e à elaboração, escolha e redacção das modalidades de acção de defesa nacional. Da análise do ambiente obtiveram-se regras básicas e técnicas que foram aplicadas à melhoria do trabalho antes referido, com igual propósito.

De posse de toda esta informação, foi então possível articular logicamente, com recurso à imaginação criativa e à experiência pessoal, os procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas nos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica de referência, de forma a propor um processo de formulação da



estratégia de defesa nacional, que visa contribuir para aperfeiçoar o modelo instituído pela LDNFA.

Beneficiando da situação excepcional proporcionada pelo anterior desempenho de diversos cargos que permitiram o envolvimento pessoal na formulação da estratégia militar portuguesa, o campo de observação foi para aí direccionado, de forma a verificar o comportamento do processo proposto. Não se recorreu a inquéritos formais. Porém, efectuou-se a observação directa possível. Pontualmente, observou-se de modo diferido, a partir de investigação documental. Embora não se tenha formalmente recorrido às técnicas de inquérito do tipo questionário, formulário, entrevista ou sondagem, realizaram-se várias conversas informais com docentes e investigadores e com especialistas e peritos da Marinha, do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e do MDN, participantes nos processos de formulação da estratégia de defesa militar, que permitiram colocar questões e obter ideias sobre possíveis generalizações. Desta forma, realizou-se a validação possível, no tempo disponível, do processo proposto, de forma a considerar plausível a sua aplicação ao nível geral militar.

Da comparação entre o modelo de Liotta e Lloyd e da LDNFA, esperava-se identificar e debater a estrutura e as suas principais deficiências conceptuais e processuais, deste último, bem como a evidenciar a possibilidade do seu aperfeiçoamento. Isso foi superado porque, em acréscimo, se obteve, não só, uma sistematização do modelo da LDNFA em opções estratégicas e opções de forças, mas, também, um reforço da sua lógica e do relacionamento e interacção entre as suas diferentes fases e etapas.

Da análise aos diferentes procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas aos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica de referência, esperavam-se contributos relevantes para estruturar o processo de formulação da estratégia de defesa nacional. Qualquer dos dois modelos se revelou indispensável. Porém, não teria sido possível desenvolver tanto o processo proposto, sem a natureza e a profundidade dos contributos do modelo de gestão estratégica. É claro que, para isso, foi realizado um considerável esforço na sua análise e adaptação à acção estratégica do Estado nas relações internacionais.

Pretendia adquirir-se um entendimento profundo sobre os aspectos teóricos da formulação da estratégia de defesa nacional, de forma a contribuir para o desenvolvimento de novas competências que, futuramente, permitam transferir conhecimento para as diferentes áreas de acção estratégica do Estado e, destas, para novas investigações. É inegável que os resultados obtidos facultam uma compreensão, com aceitável



profundidade, acerca da teoria do processo de formulação da estratégia de defesa nacional, com base em procedimentos relevantes. No campo da transferência de conhecimentos para a elaboração da documentação estruturante da estratégia de defesa nacional ainda há um longo caminho a percorrer, se forem efectivamente desencadeadas as acções de revisão da LDNFA, que tomem como ponto de partida, entre outras, a proposta intrínseca a este trabalho de investigação individual.

Esperava-se, igualmente, elaborar uma investigação válida, sóbria e simples, que não fosse amorfa e apresentasse algumas novidades à comunidade científica. Verifica-se que o trabalho de investigação individual resultou proveitoso, em consequência de ter contemplado a pesquisa da informação pertinente, a sua discussão e a apresentação de uma proposta concreta, que foi efectuada obedecendo a critérios de aceitabilidade, de objectividade, de generalidade, de rigor científico, de utilidade e de refutabilidade. Também se adoptaram critérios estéticos de sobriedade, essencial à credibilidade da investigação, bem como de simplicidade decorrente da facilidade de leitura, da consulta e de compreensão dos elementos nela contidos. Para isso, cuidou-se bastante das divisões internas que contêm dados de natureza teórica. Também se teve um cuidado especial na integração de todas as referências, na paginação, no rigor e na completa identificação das citações.

b. Contributos para o conhecimento

Em termos gerais o trabalho de investigação individual permite perceber melhor como integrar a investigação científica na formulação da estratégia de defesa nacional, no quadro da actuação internacional de um Estado democrático moderno. Contribui, igualmente, para apresentar a defesa nacional como campo de estudo da ciência política. Neste contexto, faculta um acréscimo de conhecimento sobre o processo de decisão estratégica de defesa nacional, matéria complexa, cuja abordagem em Portugal foi esporádica na década de 80 do século passado, e esteve ligada à definição do modelo da LDNFA. Para além disso, permite introduzir melhorias substanciais nos resultados de *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), aspecto essencial à sua exploração na aplicação do processo proposto à estratégia de defesa militar.

Relativamente ao que é apresentado de novo, o trabalho de investigação individual permitiu conceber um processo de formulação da estratégia de defesa nacional, que integra os progressos alcançados nas duas últimas décadas nas regras básicas e técnicas aplicadas



em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica, de forma a contribuir para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico a um processo que, em Portugal, é hoje demasiado elementar e está muito baseado na experiência de vida dos seus executantes.

A novidade da sustentação teórica é proporcionada pela adopção de diversos conceitos operacionais essenciais ao processo de elaboração da estratégia de defesa militar. A inovação no rigor metodológico é proporcionada pela análise dos procedimentos que as regras básicas e as técnicas aplicadas em conhecidos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica oferecem para a elaboração da estratégia de defesa militar. De novo apresenta-se o modelo de Liotta e Lloyd em associação ao modelo instituído pela LDNFA, o que permitiu identificar várias deficiências conceptuais e processuais, evidenciar diversas possibilidades para o seu aperfeiçoamento, proceder à sua sistematização em opção estratégica e de forças, e reforçar a lógica, o relacionamento e a interacção entre as suas diferentes fases e etapas. Também se apresenta de novo a adaptação para a acção estratégica do Estado nas relações internacionais, do modelo de gestão estratégica que, na origem, foi desenvolvido para as empresas.

As originalidades metodológicas que o novo processo de formulação da estratégia de defesa nacional proporciona são diversas, e evidenciando na sua aplicação prática ao caso da estratégia de defesa militar.

Quanto ao ciclo dos objectivos estratégicos de defesa nacional, a investigação inova ao explicar como, a partir destes objectivos, se identificam os objectivos estratégicos de defesa pública e militar. Também clarifica o que são, como se elaboram, para que servem e como se relacionam: a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional; a missão estratégica de defesa militar; e a directiva ministerial de defesa militar. Quanto ao ciclo da doutrina estratégica de defesa nacional é nova a forma apresentada para a sua redacção, com o conteúdo centrado no conceito de acção estratégica de defesa nacional, nas missões das estratégias gerais e nos paradigmas de planeamento estratégico. Estes, são apresentados como as referências da transformação do poder nacional, onde os parâmetros necessários ao processo do seu desenvolvimento genético, estrutural e operacional, são caracterizados com profundidade.

O presente trabalho de investigação individual não é uma declaração estática e definitiva. O assunto tratado é muito rico, pelo que não se esgota num texto que procura ser apenas mais um modesto passo no longo caminho que falta percorrer para, no âmbito dos estudos estratégicos centrados no Estado, compatibilizar as visões de docentes, de



investigadores, de especialistas e de peritos acerca da formulação da estratégia de defesa nacional. Neste contexto, realça-se o desequilíbrio na utilização das regras básicas e das técnicas no processo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional. Isso deve-se ao facto de as regras básicas contribuírem de forma primacial para estabelecer a estrutura e a mecânica do processo, enquanto as técnicas fazem parte dele, mas a sua vocação fundamental é para o produto (conteúdo) do processo. Por fim, refere-se que não foi possível a aplicação prática do processo proposto à realidade global da defesa nacional, de forma a validar a formulação estratégica na sua plenitude. Com efeito, apenas foi refutado e clarificado com base em críticas e sugestões de docentes, investigadores, especialistas e peritos na formulação da estratégia de defesa militar.

c. Contributos de ordem prática

Como é demonstrado no caso de estudo apresentado no Apêndice B, o processo proposto possui um vasto campo de aplicação prática na formulação da estratégia de defesa militar. Pode não ter a mesma utilidade noutras áreas funcionais da defesa nacional. Pode, até, não ajudar a actividade de todos os planeadores de defesa nacional, da mesma forma que uma boa carta náutica serve um navegador experimentado. Espera-se, no entanto, que tenha uma utilidade semelhante àquela que os marinheiros do séc. XV davam aos corpos celestes ou aos sinais de terra: orientação sobre o caminho a seguir, para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo de formulação estratégica de defesa nacional instituído pela LDNFA. Para tanto, bastará que um grupo de especialistas na matéria teste o processo proposto ao serviço de realizações concretas, de forma a avaliarem, com suficiente rigor científico, o seu realismo e utilidade prática. Caso se confirmem, poderão, então articular o modelo da LDNFA com as etapas do processo proposto.

O teste, a refutação e a clarificação do processo proposto provocarão discussões e alimentarão debates esclarecedores nas Forças Armadas, onde poderão contribuir para a tomada de medidas estruturantes no âmbito da elaboração da estratégia militar portuguesa. Reconhece-se o potencial do modelo proposto para obter idênticos resultados no âmbito do MDN, do EMGFA e das Forças e Serviços de Segurança e, eventualmente, em departamentos públicos civis, tendo em vista obter ganhos de desempenho. Todavia, para isso, terão de ser observados os condicionalismos inerentes à natureza da sua actividade, estrutura, cultura e recursos. Afigura-se que isso será possível, visto que o processo: foi



concebido para lidar com fenómenos concretos; vai para além dos estudos fragmentários; integra um conjunto de conceitos operacionais e de procedimentos que lhe conferem validade teórica geral, aplicável a outras realidades que não o Estado e a outros campos da defesa nacional que não o das Forças Armadas.

O processo proposto contribui, igualmente, para apresentar a defesa nacional como um campo coerente de estudo, reduzindo, assim, o ostracismo científico a que esta temática tem estado votada em Portugal. Neste contexto, mostra que os assuntos de defesa nacional se relacionam e resultam de actividades científicas, pelo que integram a base de ensino de uma cultura. Por essa razão, torna evidente que não se justificam os actuais preconceitos associados à investigação dos problemas de defesa nacional, nem as dificuldades de integração nos currículos universitários de um Estado democrático, moderno e com responsabilidades de defesa autónoma e colectiva.

O processo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional evidencia ainda que é possível excluir a intuição como forma de análise e o imprevisto como atitude, aspectos que caracterizam a secular maneira portuguesa de resolver os problemas de defesa nacional em que, só o acaso e, muitas vezes, com o dispêndio inútil de recursos, nos reduzem o campo de incertezas. O processo proposto poderá contribuir para reduzir as consequências desta postura nacional, cujo principal efeito é a permanente despreparação nacional para acorrer às contingências estratégicas internacionais, garantindo adequada liberdade de acção política ao Governo.

Por fim, salienta-se, com a humilde convicção de quem há quinze anos se dedica à investigação, ao ensino e à utilização profissional desta matéria, que o processo proposto não é uma réplica reformulada de congéneres estrangeiros. Estudaram-se modelos elaborados por autores de diversas nacionalidades, e beneficiou-se de muita da experiência e do saber adquiridos noutros países. Porém, o processo que se propõe é fruto de ponderada inovação, criatividade e originalidade, comprovadamente aplicáveis à realidade portuguesa. Dado que a defesa nacional tem uma natureza vincadamente estratégica, a sua formulação só é válida se assente na realidade objectiva do nosso país e da sua inserção na cena internacional. A obediência cega a modelos estrangeiros conduziria ao irrealismo, a fantasias perigosas e, como já se verificou noutros sectores da actividade do Estado, ao fracasso irremediável. Por conseguinte, o processo proposto poderá contribuir para conferir um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico ao modelo de formulação da estratégia de defesa nacional instituído pela LDNFA, tomando por base os resultados de uma investigação feita por um português e sobre Portugal.



BIBLIOGRAFIA



-
- AMARAL, Diogo Freitas (1983). *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas – Textos, discursos e trabalhos preparatórios*. Coimbra: Coimbra Editora.
 - ANSOFF, H. Igor, DECLERK, Roger P., HAYES, Robert L. (1990). (Org.) *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. São Paulo: Editora Atlas.
 - ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2001). *Lei Constitucional n.º 1/01, de 12 de Dezembro*. 5ª Revisão à Constituição da República Portuguesa.
 - BARTLETT, Henry C., HOLMAN, G. Paul, SOMES, Timothy E. (2004). *The Art of Strategy and Force Planning. Strategy and Force Planning*. 4ª ed.. Newport: US Naval War College.
 - BEAUFRE, André (1974). *Strategy for Tomorrow*, New York: Clave Russak.
 - BRETON, Preston P. Le, DALE, A. Henning (1961). *Planning Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
 - BRYANT, Scott (1997). Strategic Management: Developing and realizing a Strategic Vision. *Public Management*. Vol. 79. Outubro, p. 31.
 - BUZZELL, Robert C., WILLIAMS, David L. (2003). *Assessment*. Newport: US Naval War College.
 - CHIAVENATO, Idalberto, SAPIRO, Arão (2003). *Planejamento Estratégico, Fundamentos e Aplicações*. Rio de Janeiro: Elsevier.
 - COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
 - COVEY, Steven R. (1990). *The Seven Habits of Highly Effective People: Restoring the Character Ethic*. New York: Simon and Shuster.
 - DAVIS, Paul K. (1994). *New Challenges for Defense Planning*. Santa Monica: RAND.
 - DESS, Gregory G., PICKEN, Joseph C. (2000). Changing roles: leadership in the 21st century, part 1 of 3. *Organization Dynamics*, 28, nº 3. Winter, p. 26-38.
 - DMI – 1-1 (2003). *Introduction decision making and implementation*. Newport: US Naval War College.
 - DRUCKER, Peter F. (1993). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Harper Business.
 - ESG (1981). *Fundamentos da Doutrina*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.



- FLOURNOY, Michèle (2004). Twelve Strategy Decisions for the Next Administration. *Strategy and Force Planning*. 4^a ed.. Newport: US Naval War College.
- GLUCK, F. W., KAUFMAN, S. P., WALLECK, A. S. (1982). The Four Phases of Strategic Management. *The Journal of Business Strategy*. Winter, p. 3-14.
- GODET, Michael (1993). *Manual de Prospectiva Estratégica, Antecipação à Acção*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- GREEN, Russel G. (1995). *Human Motivation: A Social Psychological Approach*. Pacific Grove: Brooks/Code Publishing.
- HAMMOND, John, KEENEY, Ralph L., RAIFFA, Howard (1999). *Smart Decision*. Boston: Harvard Business Scholl Press.
- HANNAGAN, Tim (2002). *Mastering Strategic Management*. New York: Palgrave.
- HERSEY, Paul, BLANCHARD, Kenneth H. (1977). *Management of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- HUNGER, J. D., WHEELEN, Thomas L. (1993). *Strategic Management*. 4^a ed.. Reading: Addison-Wesley.
- JOHNSON, Gerry, SCHOLLES, Kevan (2001). *Exploring Public Sector Strategy*. London: Financial Times-Prentice Hall.
- JOHNSON, Gerry, SCHOLLES, Kevan (1999). *Exploring Corporate Strategy*. 5^a ed.. London: Financial Times-Prentice Hall.
- KANTER, Rosabeth Moss (1977). *On the Frontiers of Management*. Boston: Harward Business Review Books.
- LEIGHT, Andrew (1983). *Decisions, Decisions, A Practical Management Guide to Problems Solving and Decision Making*. Hampshire: Crower.
- LIOTTA, P. H., LLOYD, Richmond, M. (2004). *Strategy and Force Planning*. 4^a ed.. Newport: US Naval War College.
- LUTTWAK, Edward (1987). *Strategy. The Logic of War and Peace*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- MACMILLAN, Hug, TAMPOE, Mahen (2000). *Strategic Management*. Oxford: Oxford University Press.
- MARINHA (1987). *PAAI(A) Planeamento Operacional Naval–Parte I–Planeamento de Operações*. Lisboa: Estado-Maior da Armada.



-
- MARQUES, Sérgio V. (2006). *Formulação da Estratégia de Defesa Nacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Trabalho efectuado no âmbito da cadeira “Estratégia das Potências”.
 - MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (2000). *Despacho n.º 125/MDN/2000, de 26 de Junho*, Directiva Ministerial para o Planeamento Militar.
 - MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (1996). *Despacho n.º 197/MDN/96, de 26 de Novembro*, Directiva Ministerial para o Planeamento Militar.
 - MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (1993). *Despacho s/n.º, de 22 de Março de 1993*, Directiva Ministerial para o Planeamento Militar.
 - MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (1991). *Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto*. Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.
 - MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (1982). *Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro*. Lei de Defesa Nacional das Forças Armadas.
 - MULLEN, John D., ROTH, Byron M. (1991). *Decision-making: Its Logic and Practice*. Savage: Rowman & Littlefield.
 - NIVEN, Paul R. (2003). *Balanced Scorecard: Step by Step for Government and Non-Profit Agencies*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
 - NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (2001). *Guidelines for Operational Planning*. NATO BI-SC Document.
 - NWP – 1 (Rev. A) (1978). *Strategic concepts of the US Navy*. Washington: Department of the Navy.
 - OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças (1998). *Planejamento Estratégico, Conceitos, Metodologia, Práticas*. 6ª ed.. São Paulo: Editora Atlas.
 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2002). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/03, de 20 de Dezembro 02* (CEDN – 2002).
 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (1994). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 13 de Janeiro* (CEDN – 1994).
 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (1985). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/85, de 20 de Fevereiro* (CEDN – 1985).
 - PIRES, major-general Lemos, et, al. (1990). *Linha de Investigação sobre Sistemas de Planeamento no Âmbito da Política de Segurança e Defesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
 - QUINN, James B. (1998). *Strategies for Change. The Strategy Process*. eds. Henry Mintzberg, James Quinn e Sumantra Ghoshal. London: Prentice Hall.



-
- REITZEL, William A. (1955). *Background to Decision-Making*. Newport: Naval War College.
 - RIBEIRO, António Silva (2007 a). *Elaboração da Estratégia de Defesa Militar: Contributos para um Novo Modelo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (no prelo).
 - RIBEIRO, António Silva (2007 b). *Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças, Processo e Deficiências*. Lisboa: Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica, Edições Culturais da Marinha.
 - RIBEIRO, António Silva (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças*. Revista Militar, 10, 1019-1036.
 - RIBEIRO, António Silva (1998). *Planeamento da Acção Estratégia aplicado ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva.
 - RICHARDS, M. D. (1986). *Setting Strategic Goals and Objectives*. St. Paul: West Publishing Co.
 - RIZZO, Tony (2001). The Right Stuff. *Internet World*. 7, nº. 4.
 - SACCHETTI, António Emílio (1986). *Temas de Política e Estratégia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
 - SANTOS, José Loureiro (1983). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
 - SHRIVASTAVA, Paul (1994). *Strategic Management, Concepts and Practices*. Cincinnati: South-Western Publishing Co.
 - SMITH, Perry M., et al (1987). *Creating Strategic Vision Long – Range Planning For National*. Washington: National Defense University.
 - SULLIVAN, Gordon R., HAPER, Michael V. (1996). *Hope is Not a Method: What Business Leaders Can Learn From American's Arms*. Nova Iorque: Times Books.
 - US ARMY (1998). FM 100-14, *Risk Management*. Washington: US Department of the Army.
 - US NAVY (1996). *Naval Planning, Naval Doctrine Publication 5*. Washington: Department of the Navy.
 - WIT, Bob de, MEYER, Ron (1999). *Strategy, Process, Content, Context*. 2ª ed.. London: Thomson Learning.



CORPO DE CONCEITOS OPERACIONAIS ESPECÍFICOS



O processo proposto para a formulação da estratégia de defesa nacional não é algo arbitrário. Encontra-se fundamentado, quer nos procedimentos proporcionados pelas regras básicas e pelas técnicas aplicadas nos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica considerados como referência, quer em conceitos operatórios e sistemáticos de elaboração estratégica. Tais conceitos são construções abstractas, que visam apresentar um entendimento geral sobre o processo de formulação estratégica. São eles que definem as grandes variáveis e indicadores do processo de formulação da estratégia de defesa nacional.

Os conceitos operatórios resultaram de construções empíricas, realizadas a partir de observações directas ou de informação recolhida. Foram desenvolvidos do particular para o geral, partindo de indicadores reais, devidamente seleccionados, reagrupados e combinados. Os conceitos sistemáticos resultaram de construções lógicas, que se realizaram por raciocínio abstracto-dedutivo, por analogia e por oposição. Foram desenvolvidos do geral para o particular, partindo de paradigmas apresentados por grandes autores, estudando cada conceito em relação a outros conceitos, isolando progressivamente dimensões e indicadores.

- **Aceitabilidade**

Critério destinado a analisar: a consistência entre os objectivos fixados pelo Governo em função das expectativas dos públicos de interesse, e os resultados da modalidade de acção avaliada pela análise da reacção dos públicos de interesse; a atractividade desses resultados, em termos de benefícios, de local e de tempo de materialização previstos e aceites pelo Governo e pelos cidadãos, avaliada pela análise do retorno; o tipo e a importância dos riscos decorrentes da materialização da modalidade de acção, avaliada pela análise do risco (Ribeiro, 2007 a): 164).

- **Adequabilidade**

Critério destinado a avaliar se uma modalidade de acção contempla as circunstâncias em que o Estado actua e tem possibilidades de desenvolvimento (Ribeiro, 2007 a): 160).

- **Centro de gravidade**

É o ponto focal onde se verifica suficiente unidade e interligação entre as várias partes do contrário, de modo a formar uma estrutura ou sistema que actua com um



grau substancial de unidade, como num corpo físico. Ele exerce uma força centrípeta que tende a manter unida toda a estrutura e actuante o sistema (Ribeiro, 2007 a): 153 e 154).

– **Coacção**

Forma de relação de poder resultante da exploração da força mental ou material (Ribeiro, 2007 a): 168).

– **Defesa nacional**

Conjunto de medidas e acções, adequadamente integradas e coordenadas que, globalmente ou sectorialmente, permitem fortalecer a capacidade da Nação, com vista a alcançar a segurança nacional, procurando criar as melhores condições para a prevenção e combate a quaisquer ameaças que, directa ou indirectamente, se oponham à consecução dos objectivos nacionais (conceito proposto pelo IDN, referido em Sacchetti, 1986: 22).

– **Estratega**

Especialista na tomada de decisões e na sua operacionalização com sucesso, independentemente das reacções contrárias, num clima de incerteza mais ou menos difusa (Ribeiro, 2007 a): 540).

– **Estratégia**

Ciência e arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambientes de desacordo (Ribeiro, 2007 a): 1 e 2).

– **Eventualidades**

Englobam oportunidades a aproveitar, apoios a utilizar e neutralidades a relegar (Ribeiro, 2007 a): 493).



- **Exequibilidade**

Critério destinado a avaliar os recursos e as capacidades estratégicas necessárias à operacionalização de uma modalidade de acção e à identificação das deficiências que necessitam de ser colmatadas, bem como da possibilidade de o fazer, de forma a garantir o sucesso (Ribeiro, 2007 a): 162).

- **Factores de decisão**

Os factores de decisão dão corpo às questões a resolver no âmbito da preparação e do emprego do poder nacional, que surgem na formulação e na operacionalização de uma modalidade de acção. Englobam o objectivo fixado pela política, o meio, os meios de coacção, o tempo e o contrário. (Ribeiro, 2007 a): 81).

- **Formas de acção**

Traduzem o conteúdo da mensagem, a natureza das negociações, o tipo de atitude, a natureza da força, os resultados e as consequências das acções de política externa (Ribeiro, 2007 a): 177).

- **Formas de acção não pacíficas**

Caracterizam-se por, nos actos de comunicação e nas manifestações de força através das quais um actor tenta coagir outro a cumprir a sua vontade, se verificar um jogo com os limites impostos pelos códigos de conduta decorrentes de imposições culturais e pelas regras pragmáticas relacionadas com as capacidades dos meios de cada actor. Pressupõem o desacordo entre as partes e podem ser sistematizadas em não belicosas e belicosas. (Ribeiro, 2007 a): 186).

- **Formas de acção pacíficas**

Caracterizam-se por, nos actos de comunicação e nas manifestações de força através das quais um actor tenta persuadir outro da sua razão, se verificar a obediência aos limites impostos pelos códigos de conduta decorrentes de imposições culturais e pelas regras pragmáticas relacionadas com as possibilidades dos meios de cada actor. As manifestações de força são ordenadas, os contendores possuem reduzida liberdade de movimentos e declaram aos outros os respectivos



meios e intenções. Pressupõem o acordo entre as partes e podem ser sistematizadas em diplomáticas, jurídicas e superestatais (Ribeiro, 2007 a): 178).

- **Modalidade de acção ou manobra estratégica**

É traduzida por operações conceptualmente cinemáticas que se desenvolvem no tempo, com meios e num determinado meio, através das quais se contorna, envolve e evita o contrário, de forma a atacá-lo pelos flancos ou pelas retaguardas, a cortar as suas linhas de operação, ou a ultrapassá-lo, tendo em vista alcançar o objectivo (Luttwack, 1987: 9).

- **Modelo de acção**

Traduz a forma de combinação dos factores de decisão segundo os princípios estratégicos, considerados conjuntamente de forma a tornarem possível a avaliação objectiva das possibilidades próprias e dos contrários num determinado contexto estratégico (Ribeiro, 2007 a): 193).

- **Níveis de decisão e execução**

Escalões hierárquicos de decisão e execução exigidos pela complexidade do aparelho do Estado, que podem ser sistematizados em: autoridade superior; autoridade responsável; autoridade subordinada; autoridade lateral. (Ribeiro, 2007 a): 85 e 86).

- **Persuasão**

Forma de relação de poder resultante da exploração de força argumentativa (Ribeiro, 2007 a): 168).

- **Postura política**

Padrão de comportamento característico de um Estado, usado para lidar com problemas políticos. Depende dos valores ideológicos, das experiências históricas comuns, das tradições e dos precedentes (Ribeiro, 2007 a): 429).



- **Princípios da estratégia**

Preceitos primários que expressam uma ideia fundamental e universal, não vinculada ao tempo histórico, nem influenciada pela tecnologia, extensível a todos os domínios de acção – político, económico, psicossocial e militar –, cujo campo de aplicação preferencial é formulação estratégica (Ribeiro, 2007 a): 99).

- **Problemas**

Englobam confrontos a vencer, obstáculos a contornar e dificuldades a diferir (Ribeiro, 2007 a): 492).

- **Processo estratégico**

Conjunto sequencial e peculiar de acções genéticas, estruturais e operacionais, de natureza política, económica, psicossocial e militar, destinadas a materializar objectivos nacionais, fazendo face a situações de ameaça potencial permanente.

- **Processos conjuntivos**

São a expressão da justiça e da amizade. Estão ligados a situações não estratégicas e caracterizam-se por relações de cooperação, de acomodação e de assimilação, nas quais o sistema internacional se encontra em estado de harmonia e os actores, por possuírem interesses compatíveis, recorrem à persuasão e actuam consensualmente para a materialização de objectivos convergentes, criando vantagens materiais ou espirituais mútuas (Ribeiro, 2007 a): 168).

- **Processos disjuntivos**

São a expressão da injustiça e do ódio. Estão ligados a situações estratégicas e caracterizam-se por relações de conflito, de oposição e de competição, onde o sistema internacional se encontra em estado de desacordo e os actores, por possuírem interesses incompatíveis, recorrem à coação e actuam em desacordo para a materialização de objectivos divergentes, criando problemas materiais e espirituais recíprocos. (Ribeiro, 2007 a); 168).



- **Regras da estratégia**

Preceitos secundários destinados a orientarem, em especial, a operacionalização estratégica, e susceptível de variarem ao longo do tempo, de acordo com o estado de evolução da arte e da organização (Couto, 1988: 167).

- **Segurança nacional**

Situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação; a integridade e a segurança das pessoas e bens, o bem-estar e a prosperidade da Nação; a Unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional (conceito proposto pelo IDN, referido em Sacchetti, 1986: 21 e 22).

- **Vantagem estratégica**

É traduzida pela capacidade de um actor diferenciar a relação de forças de forma mais eficaz que os seus contendores, podendo assim alcançar melhor os seus objectivos (Ribeiro, 2007 a): 156).

- **Visão estratégica**

Guia filosófico que é a base do êxito da acção estratégica, essencial para superar problemas e explorar eventualidades pela materialização dos objectivos (Ribeiro, 2007 a): 513).



APÊNDICES



APÊNDICE A

MODELO

DA

LEI DE DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS

Neste apêndice caracteriza-se detalhadamente o modelo da LDNFA, através de uma comparação diacrónica com o modelo de Liotta e Lloyd, objecto de estudo em *Planeamento Estratégico e de Forças* (Ribeiro, 2006:1019 a 1036), enriquecida com os resultados do trabalho *Modelo Português de Planeamento Estratégico e de Forças, Processo e Deficiências* (Ribeiro, 2007 b), e agora consideravelmente aprofundadas com novas reflexões complementares efectuadas no âmbito do propósito específico desta investigação. Procedeu-se desta forma, para ser possível apresentar algumas novidades relevantes à comunidade científica, não só quanto às deficiências e possibilidades de melhoramento do modelo da LDNFA mas, também, no campo da sua sistematização em opções estratégicas e de forças, e da lógica, do relacionamento e da interacção entre as suas diferentes fases e etapas.

1. Opções estratégicas

A formulação das opções estratégicas é uma tarefa difícil, uma vez que requer pesquisa e reflexão sobre muitos factores interrelacionados, nomeadamente os problemas a superar e as eventualidades a explorar, os interesses e os objectivos de aliados e amigos, bem como das organizações internacionais e de outros actores não estatais, as capacidades e limitações próprias em recursos humanos e materiais, e a tecnologia que se espera ter disponível no horizonte temporal da acção estratégica. Apesar do esforço despendido nessa pesquisa e reflexão, bem como nos trabalhos de formulação estratégica subsequentes, por vezes é necessário alterar os interesses nacionais e reduzir objectivos nacionais, quando se torna evidente que não se pode materializá-los com as modalidades de acções de defesa nacional e militar escolhidas, por impossibilidade das forças militares disponíveis.

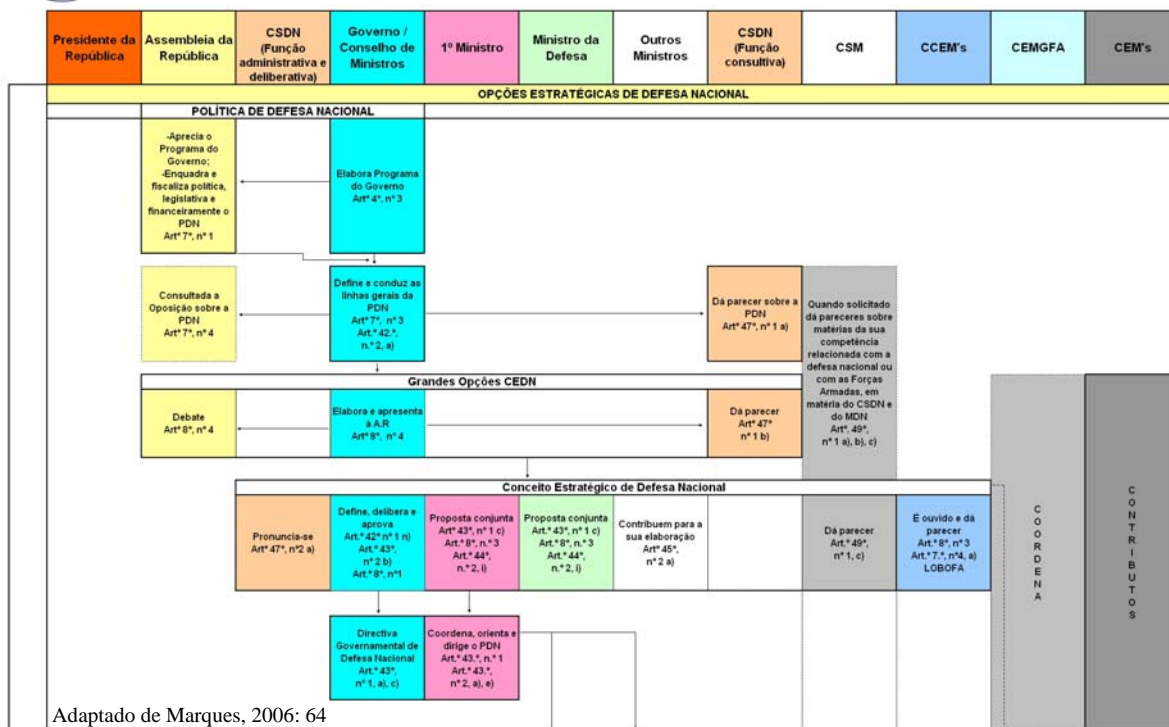


Fig. 7 - Opções estratégicas de defesa nacional

a. Interesses nacionais

O modelo da LDNFA nada refere sobre a natureza e função dos interesses nacionais no âmbito da formulação da estratégia de defesa nacional, o que recomenda a correcção do respectivo processo, nomeadamente, através do aprofundamento da formulação da respectiva política. Contudo, o artº.1º. daquela lei refere que «a defesa nacional é a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas». Daqui se pode depreender que, por a defesa nacional estar direccionada para garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações, são estes os interesses nacionais vitais de Portugal, o que se enquadra na linha do preconizado no modelo de Liotta e Lloyd, segundo o qual os interesses nacionais definem os desejos e as necessidades básicas que fundamentam a reacção de um país, visto serem expressos termos de sobrevivência e de bem-estar¹¹.

¹¹ A sobrevivência engloba a preservação da integridade territorial, da liberdade, da independência das instituições políticas, dos valores e da honra. O bem-estar diz respeito à qualidade de vida do povo traduzida pelos índices de desenvolvimento e prática social. (Liotta e Lloyd, 2004: 6 e 7).



Neste contexto, é importante realçar que a associação inequívoca da defesa nacional às ameaças externas, tendo sido incluída na LDNFA para afastar as Forças Armadas de intervenções políticas internas, criou uma cisão entre a doutrina, os sistemas e as estruturas de defesa nacional e da segurança interna, inconveniente face ao tipo das ameaças que afectam o país e às dificuldades que provoca na acção estratégica (formulação e operacionalização) dos órgãos do Estado. Este problema verifica-se, apesar das missões das Forças Armadas preverem intervenções em situações de estado de sítio e de emergência, e de as missões das Forças e Serviços de Segurança e dos Órgãos de Protecção Civil incluírem acções em situações de crise ou guerra. Pires, et. al., preconizam duas soluções para este problema: adoptar o conceito lato de defesa nacional, de forma a que o planeamento estratégico de defesa externa, de segurança interna e de protecção civil seja feito de forma integrada e coordenada, o que obrigará a transformações profundas do actual quadro legislativo e da estrutura do sistema de defesa nacional; manter a actual legislação de base e criar as estruturas mínimas que garantam o planeamento coordenado e a ligação permanente entre os órgãos de defesa nacional, de segurança interna e de protecção civil, o que poderá ser conseguido com alguma legislação complementar e directivas interministeriais (Pires, et al., 1990, Anexo P/3).

b. Objectivos nacionais

Os objectivos nacionais determinam a modalidade de acção e, consequentemente, servem os interesses nacionais (Liotta e Lloyd, 2004: 7 e 8). Normalmente, estão definidos no Programa de Governo e, muitas vezes, são referidos como a política de defesa nacional ou fins de defesa nacional, porque traduzem as metas que um país procura materializar («o quê?»), a fim de promover, apoiar ou defender os interesses nacionais. É fundamental que sejam claramente identificados e bem direccionados, para que na modalidade de acção se possa conceber como serão materializados.

Neste contexto, o modelo da LDNFA estabelece que as principais orientações e medidas da política de defesa nacional constarão, necessariamente, do Programa do Governo, aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à Assembleia da República (Art.º 4º, n.º 3, da LDNFA). Esta, aprecia o Programa do Governo e contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de defesa nacional e para fiscalizar a sua execução (Art.º 7º, n.º 1, da LDNFA). Dentro da competência genericamente conferida ao Governo, cabe em especial ao Conselho de



Ministros, definir as linhas gerais da política governamental em matéria de defesa nacional, bem como as da sua execução (Art.º 42º, n.º 2, a), da LDNFA). O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de defesa nacional, competindo-lhe, nomeadamente, coordenar e orientar a acção de todos os ministros nos assuntos relacionados com a defesa nacional (Art.º 43º, n.º 1, a) da LDNFA), e dirigir a actividade interministerial tendente à execução da política de defesa nacional (Art.º 43º, n.º 1, e), da LDNFA). Por fim, os Partidos da Oposição serão consultados pelo Governo nas matérias respeitantes à política de defesa nacional (Art.º 7º, n.º 4), da LDNFA).

Deste articulado é óbvio que os objectivos nacionais têm a mesma função do preconizado no modelo de Liotta e Lloyd. Porém, quanto à sua designação ela é bem mais diversificada, o que cria alguma confusão quando têm de ser utilizados no âmbito de estudos académicos ou de trabalhos com finalidades estratégicas. Com efeito, a Constituição da República (art.º 273º) apresenta os objectivos nacionais permanentes, embora não sejam referidos explicitamente como tal. O Programa do Governo expressa os objectivos nacionais actuais, embora também não sejam referidos explicitamente como tal. Os objectivos permanentes da política de defesa são identificados no art.º 5º da LDNFA.

Sobre o Programa do Governo importa notar que, apesar de nele se encontrarem definidos os objectivos nacionais actuais e de, na sua elaboração terem participado todos os ministros, estes não o tomam como referência para definir e executar os contributos sectoriais (missões) dos seus departamentos para a formulação e operacionalização da política de defesa nacional. Acresce que, pelo facto de o Primeiro-Ministro não ter ao seu dispor um órgão de estado-maior, que o apoie no exercício da sua responsabilidade de direcção desta política interministerial e interdepartamental, esta actividade só ocorre pontualmente, através da aprovação, em Conselho de Ministros, dos grandes planos e decisões graves em presença de crises iminentes. A conjugação destas insuficiências leva a que, quando não é sentida uma ameaça séria aos interesses nacionais, a política de defesa nacional não suscita interesse e perde prioridade e visibilidade face às restantes políticas públicas.

Ainda relativamente ao Programa do Governo, parece importante realçar que só tem em conta considerações de base subjectiva, relacionadas com a tradição histórica/consciência colectiva dos portugueses, e com a filosofia política/concepção de vida preconizada pelo partido político que vence as eleições. Não incorpora os resultados de estudos de base objectiva destinados a explicar a conjuntura interna e externa ao país, e as suas tendências de evolução. Por isso, o Programa do Governo estabelece, sobretudo, os



móviles políticos da acção do Estado, e descara os argumentos políticos, que incorporam elementos essencialmente racionais no processo de formulação política. Este problema resulta, em Portugal, da conjugação da tradicional e congénita supremacia do improviso sobre o planeamento, com o pouco tempo de existência das instituições ligadas aos estudos estratégicos, que dispersam entre si os magros recursos humanos existentes, e se dedicam, principalmente, ao ensino, relegando para menor prioridade a produção dos trabalhos de investigação necessários à fundamentação da política de defesa nacional. A principal consequência desta deficiência é a dificuldade em identificar os objectivos que dão corpo à política de defesa nacional, por entre a multiplicidade de objectivos políticos que integram o Programa do Governo.

Afigura-se que as diversas deficiências enunciadas nesta alínea, seriam ultrapassadas com elevado grau de satisfação, dotando o Primeiro-Ministro de um órgão de estado-maior, que o apoie directamente no exercício da sua responsabilidade política pela direcção da política de defesa nacional. Este órgão, de reduzida dimensão, deveria integrar especialistas nas diferentes áreas que importam à acção de defesa nacional, para além de um pequeno departamento com responsabilidades de definição da doutrina de defesa nacional. Desta forma, por um lado, prepararia a tomada de decisão do Primeiro-Ministro. Por outro lado, definiria o normativo da elaboração da documentação estruturante da política e da estratégia de defesa nacional. Para além disso, apoiaria na sua elaboração, de forma a garantir um nível adequado de rigor técnico, coerência e harmonia interministerial, a que é indispensável autoridade de coordenação e controlo.

c. Modalidade de acção de defesa nacional

A modalidade de acção de defesa nacional é um plano de nível integral, com diversas opções estratégicas, que indicam a forma como um país tira partido dos meios de coacção no meio e no tempo para materializar os respectivos objectivos nacionais. Estas opções estratégicas e as hipóteses assumidas a seu respeito, fornecem um guia e estabelecem limites para as decisões de nível mais baixo, onde os instrumentos do poder nacional são mais prescritivos (Liotta e Lloyd, 2004: 8 e 9).

No modelo da LDNFA a modalidade de acção de defesa nacional tem a mesma função da referida para o modelo de Liotta e Lloyd, toma como referência as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e encontra-se vertida no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e na Directiva Governamental de Defesa Nacional.



O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, segundo diversas disposições estabelecidas na LDNFA e na LOBOFA, expressa os princípios de acção estratégica integral do Estado¹², para a materialização dos objectivos da política de defesa nacional. Visa conferir lógica e coerência à acção estratégica do Estado. Nesse sentido, deve ser compatível com a natureza global e interministerial da defesa nacional adoptada em Portugal, e não se restringir apenas à matéria militar. A sua elaboração é precedida de debate, na Assembleia da República, das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, por iniciativa do Governo ou de um Grupo Parlamentar, nos termos do art.º 8º, n.º 4, da LDNFA. No exercício das suas funções consultivas, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional emitir parecer sobre as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (art.º 47º, n.º 1, b), da LDNFA). O Conceito Estratégico de Defesa Nacional é aprovado pelo Governo (Art.º 8º, n.º 1, da LDNFA). A competência antes referida será exercida pelo Conselho de Ministros, mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e precedendo a apreciação do Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 8º, n.º 3, da LDNFA). Compete em especial ao Governo definir o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 42º, n.º 1, n), da LDNFA). Dentro desta competência genericamente conferida ao Governo, compete em especial ao Conselho de Ministros deliberar sobre as matérias referidas na alínea n) do número anterior (Art.º 42º, n.º 2, b), da LDNFA). O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da política de defesa nacional, competindo-lhe propor ao Conselho de Ministros, conjuntamente com o Ministro da Defesa Nacional, a definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 43º, n.º 1, c), da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional propor ao Conselho de Ministros, em conjunto com o Primeiro-Ministro, a definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e velar pela referida execução (Art.º 44º, n.º 2, i),

¹² Na realidade, a estrutura do CEDN de 1985 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 10/85, de 20 de Fevereiro) contemplava: objectivos permanentes de defesa nacional; linhas de acção essenciais; grandes áreas de intervenção nos planos político geral, económico, social e cultural, da política externa geral, e político-militar externo e interno; missões históricas. Este conceito foi revisto em 1994, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, de 13 de Janeiro que, por sua vez, foi actualizada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/03, de 20 de Dezembro de 2002. A estrutura do CEDN de 1994 contemplava: enquadramento internacional, carácter e objectivos da defesa nacional; conceito de acção estratégica com princípios de acção e orientações para as estratégias gerais nos planos políticos externo, interno (educação, cultura, ordenamento do território e ambiente, ciência e tecnologia, transportes e comunicações, economia e finanças, indústria e energia e informação) e militar. Porém, a estrutura do CEDN de 2002 já só contempla: introdução; enquadramento internacional; enquadramento nacional; os valores permanentes da defesa nacional; o espaço estratégico de interesse nacional; as ameaças relevantes; o sistema de alianças e organizações internacionais; as missões e capacidades das Forças Armadas; os meios necessários e as políticas estruturantes. Desta forma, não expressa os princípios de acção estratégica integral do Estado. Erradamente, face à doutrina nacional, centra-se apenas na matéria militar.



da LDNFA). Compete em especial a cada ministro contribuir, dentro das atribuições do seu ministério, para a elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 45º, n.º 2, a), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional pronunciar-se sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, a), da LDNFA). Ao Conselho Superior Militar compete dar parecer sobre o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, sempre que para o efeito for solicitado em matérias da competência do Ministro da Defesa Nacional, nomeadamente as referidas no Art.º 44º, n.º 2, i) e no Art.º 49º, n.º 1, c), ambos da LDNFA. Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior dar parecer sobre as propostas de definição do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Art.º 7º, n.º 4, a), da LOBOFA).

Embora até hoje a Directiva Governamental de Defesa Nacional nunca tenha sido elaborada, a partir do art.º 43º, n.º 1, a) e) da LDNFA, um estrategista ou planeador experiente poderá admitir que faz parte do processo de elaboração estratégica de defesa nacional, e que engloba medidas concretas de natureza genética, estrutural e operacional a empreender pelos vários departamentos públicos, de forma participada, concertada e concorrente. Dela devem decorrer, nos termos do Art.º 45º, n.º 2, b) da LDNFA, no âmbito de cada ministério com responsabilidades de defesa nacional, as respectivas Directivas Ministeriais de Defesa Nacional, que estabelecem as correspondentes medidas a operacionalizar no curto prazo. Porém, como aquela directiva não está claramente identificada no articulado da LDNFA, não é normalmente reconhecida no âmbito do processo de elaboração da estratégia de defesa nacional e nunca foi produzida.

Relativamente à elaboração do Conceito Estratégico de Defesa Nacional é particularmente gravoso o facto de, apesar de estabelecidos na lei alguns procedimentos para que os princípios de acção estratégica de todos os ministérios com responsabilidade directa na acção estratégica do Estado sejam incorporadas no seu texto, estas não só não assumem a mesma relevância dos assuntos militares, como, por vezes, não são usadas para definição dos aspectos fundamentais da estratégia de defesa nacional, como acontece no CEDN de 2002. Daqui resulta, como ponto para reflexão, se o que há a alterar são só os procedimentos, ou se a cultura de defesa nacional dos diferentes departamentos do Estado e dos seus responsáveis também carece de profunda modificação.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional integra apenas princípios de acção estratégica com um carácter razoavelmente permanente. Precisa, por isso, de ser complementado por orientações e medidas suficientemente objectivas para desencadear e regular o planeamento estratégico de defesa nacional pelos diversos ministérios e permitir



o seu controlo. Para esse efeito, o modelo português deveria prever claramente a inclusão, na modalidade de acção estratégica de defesa nacional, para além do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a definição das missões de defesa nacional desses ministérios e de paradigmas genéticos, estruturais e operacionais, que estabelecem as orientações e medidas de execução das acções estratégicas. É uma deficiência grave porque, ao não existirem as necessárias referências doutrinárias para o planeamento estratégico de defesa nacional, tem-se revelado difícil, ao mais alto nível do Estado, concretizar, coordenar e controlar as tarefas que competem aos diferentes ministérios. Isto não acontece em âmbito militar, porque aí estão definidos os principais elementos estruturantes da respectiva doutrina¹³. Todavia, nos restantes ministérios a formulação estratégica de defesa nacional é praticamente nula, embora a legislação preveja e permita o seu desenvolvimento (Pires, et al., 1990: Anexo P/8). Notam Pires, et al., que a lei orienta mais para a responsabilidade de operacionalização do que de formulação. Ora, esta sempre foi uma realidade mais ou menos vincada em Portugal, que se relaciona com a tradicional postura colectiva que adopta o imprevisto como atitude. Como solução para empenhar esses ministérios na formulação da estratégia de defesa nacional, aqueles autores preconizam: definir procedimentos interministeriais, para que cada ministério colabore, de forma integrada, na formulação da estratégia de defesa nacional; garantir, através do Primeiro-Ministro, ou por delegação deste, a autoridade de coordenação e controlo ao seu órgão de estado-maior, quanto às acções de defesa nacional que cabem a cada ministério, aprovadas em Conselho de Ministros¹⁴; organizar os ministérios, para que cada um tenha capacidade de planeamento e controlo integrado, e capacidade de ligação funcional com o órgão de estado-maior do Primeiro-Ministro para a defesa nacional (Pires, et al., 1990: Anexo P/11 e 12).

d. Modalidade de acção de defesa militar

A modalidade de acção de defesa militar surge dos objectivos nacionais e da modalidade de acção de defesa nacional. Neste contexto, pode ser definida como o plano geral, com diversas opções estratégicas, que indicam a forma como o país tira partido dos

¹³ O planeamento estratégico militar apoia-se no Conceito Estratégico Militar, nas Missões das Forças Armadas, no Sistema de Forças Nacional e no Dispositivo de Forças, os elementos constitutivos da doutrina estratégica militar.

¹⁴ Este órgão deveria ligar-se funcionalmente aos órgãos de planeamento dos ministérios e comissões interministeriais.



meios militares, no meio e no tempo, para contribuírem para a materialização dos respectivos objectivos nacionais.

As mudanças significativas ocorridas no ambiente internacional desencadeiam sempre a necessidade de se reanalisarem todos os elementos de uma modalidade de acção de defesa militar, normalmente considerados como opções fundamentais sobre as acções militares alternativas. São elas que determinam de que maneira se pensa utilizar os meios militares, no meio e no tempo, a fim de materializar os objectivos nacionais. O grau de alteração da modalidade de acção de defesa militar, devido às mudanças significativas ocorridas no ambiente internacional, influenciará, em grande medida, os tipos (dimensão, composição e organização) das forças militares requeridas no futuro (Liotta e Lloyd, 2004: 9).

No modelo da LDNFA a modalidade de acção de defesa militar tem a mesma função referida para o modelo de Liotta e Lloyd. Todavia, está melhor caracterizada e encontra-se vertida no Conceito Estratégico Militar, nas Missões das Forças Armadas, no Sistema de Forças e no Dispositivo de Forças.

A LDNFA e a LOBOFA estabelecem diversas disposições relativas ao Conceito Estratégico Militar, documento onde estão inscritos os princípios de acção estratégica militar do Estado, para a materialização dos objectivos da política de defesa nacional. Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior elaborar o Conceito Estratégico Militar, que será aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 23º, da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a confirmação do Conceito Estratégico Militar e a definição, com base em projectos do mesmo órgão, das Missões das Forças Armadas e dos Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento (Art.º 44º, n.º 2, j), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional confirmar o Conceito Estratégico Militar e definir as Missões das Forças Armadas e os Sistemas de Forças necessários ao seu cumprimento, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, b), da LDNFA). Compete ao Conselho Superior Militar dar parecer, sempre que para o efeito for solicitado, sobre matérias da competência do Ministro da Defesa Nacional, nomeadamente as referidas no Art.º 44º, n.º 2, j) e Art.º 49º, n.º 1, c), ambos da LDNFA. Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração do Conceito Estratégico Militar (Art.º 7º, n.º 3, a), da LOBOFA).

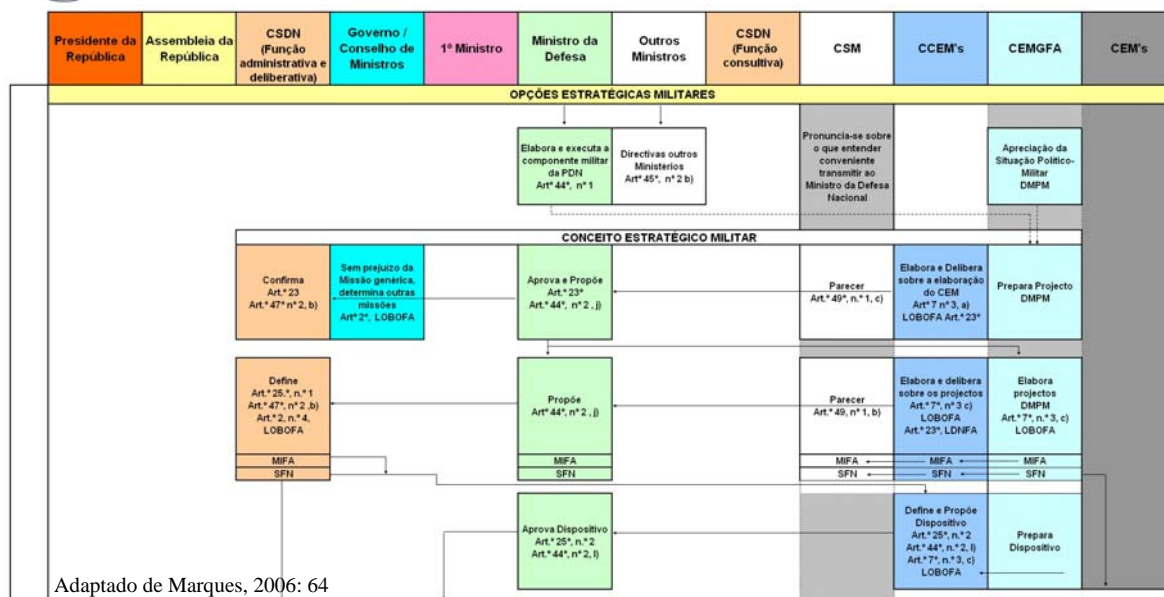


Fig. 8 – Opções estratégicas militares

A LDNFA e a LOBOFA também estabelecem diversas disposições relativas às Missões das Forças Armadas, quanto às orientações necessárias às actuações da Marinha, do Exército e da Força Aérea, em termos de tarefas a realizar e de propósitos a alcançar. Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional, propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a definição das Missões das Forças Armadas (Art.º 44º, n.º 2, j), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional definir as Missões das Forças Armadas, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, b), da LDNFA). Compete ao Conselho Superior Militar dar parecer, sempre que para o efeito for solicitado, sobre matérias da competência do Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 49º, n.º 1, b), da LDNFA). As Missões das Forças Armadas são definidas pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, sob projecto do Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 2º, n.º 4, da LOBOFA). Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração do projecto de definição das Missões das Forças Armadas (Art.º 7º, n.º 3, c), da LOBOFA).

As disposições estabelecidas na LDNFA e na LOBOFA relativamente ao Sistema de Forças e ao Dispositivo de Forças, conferem a estes dois documentos a função de paradigmas de planeamento estratégico militar, que detalham, respectivamente, as medidas genéticas e estruturais estabelecidas na Directiva Governamental de Defesa Nacional. Neste contexto, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional a definição dos Sistemas de Forças necessários ao cumprimento das Missões das Forças Armadas,



mediante proposta do Ministro da Defesa Nacional, elaborada sobre projecto do Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 25º, n.º 1, da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional propor ao Conselho Superior de Defesa Nacional a definição, com base em projectos do mesmo órgão, dos Sistemas de Forças necessários ao cumprimento das Missões das Forças Armadas (Art.º 44º, n.º 2, j), da LDNFA). No exercício das suas funções administrativas, compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional definir os Sistemas de Forças necessários ao cumprimento das Missões das Forças Armadas, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional (Art.º 47º, n.º 2, b), da LDNFA). Compete ao Conselho Superior Militar dar parecer, sempre que para o efeito for solicitado, sobre matérias da competência do Conselho Superior de Defesa Nacional (Art.º 49º, n.º 1, b), da LDNFA). Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração dos projectos de definição dos Sistemas de Forças (Art.º 7º, n.º 3, c), da LOBOFA). O Dispositivo de Forças é aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional, sob proposta do Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 25º, n.º 2, da LDNFA). Compete em especial ao Ministro da Defesa Nacional aprovar o Dispositivo de Forças definido pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 44º, n.º 2, l), da LDNFA). Compete ao Conselho de Chefes de Estado-Maior deliberar sobre a elaboração dos projectos de definição do Dispositivo de Forças (Art.º 7º, n.º 3, c), da LOBOFA).

A modalidade de acção de defesa militar está razoavelmente explicitada na documentação referida. Por isso, foi fácil definir o método de planeamento estratégico militar. Porém a modalidade de acção de defesa militar é definida sem considerar claramente os aspectos de natureza financeira e operacional. Com efeito, o Sistema de Forças e o Dispositivo de Forças, tal como são definidos nos articulados da LDNFA e da LOBOFA, não compatibilizam convenientemente níveis de ambição genética, estrutural e operacional com os recursos financeiros adequados. Para além disso, estão praticamente cingidos aos aspectos relativos à edificação e estruturação das forças e com eles são erradamente confundidos, quando o seu âmbito operacional é indispensável. Para ultrapassar estas duas deficiências, seria conveniente que o processo de formulação estratégica militar contemplasse, nesta fase, medidas de natureza orçamental e de programação, como preconizam Liotta e Lloyd na alínea seguinte, para além dos indispensáveis aspectos relativos ao emprego das forças. Existe ainda uma discrepância terminológica entre a LDNFA, que utiliza o termo Sistema de Forças, e a LOBOFA, que usa a designação Sistema de Forças Permanente sem clarificar o sentido do termo. Aquelas duas leis enfermam, igualmente, de algumas imprecisões pontuais na terminologia relativa



às competências do MDN, do EMGFA e dos ramos, que dificultam a compreensão do processo de formulação das opções estratégicas e, por vezes, geram perturbações resultantes de diferentes pontos de vista e interpretações dos planeadores daqueles órgãos.

A correcção destas deficiências implica alterações ao articulado da LDNFA e da LOBOFA com os seguintes objectivos: instituir o requisito de associar os recursos financeiros às medidas preconizadas nos paradigmas genético, estrutural e operacional; criar um paradigma operacional que complemente o Sistema de Forças (paradigma genético) e o Dispositivo de Forças (paradigma estrutural); corrigir as divergências terminológicas entre as duas leis. As correcções enunciadas situam-se no âmbito das competências doutrinárias da Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), em âmbito estratégico militar.

e. Directiva orçamental e de programação

Os objectivos nacionais que qualquer Estado deseja materializar, excedem sempre os recursos financeiros disponíveis, pelo que é forçoso fazer opções. Neste contexto, as Forças Armadas concorrem por recursos financeiros com outros departamentos governamentais e com órgãos não governamentais. Aquelas opções estratégicas implicam uma ponderada distribuição de recursos financeiros, materializados pela decisão governamental sobre que acções são mais importantes e prioritárias (Liotta e Lloyd, 2004: 9).

Essa decisão é explicitada numa directiva orçamental e de programação onde, ao mais alto nível, são considerados todos os recursos nacionais e a sua distribuição entre os sectores público e privado. Este processo é parte da escolha da modalidade de acção integral e da atribuição de recursos financeiros para operacionalizá-las. O debate, neste nível, centra-se nas prioridades nacionais (tanto internas como externas) em termos de crescimento económico, de emprego, de inflação, de orçamento, de balanças comerciais e de produtividade geral da economia. O segundo nível de atribuição de recursos financeiros ocorre entre os programas de defesa e os alheios à defesa (sociais), dentro do orçamento nacional. A premência dos objectivos políticos, económicos, psicossociais e militares a considerar pela modalidade de acção de defesa nacional, exerce uma influência significativa nas decisões sobre a atribuição de recursos financeiros neste nível. Os estrategistas de defesa nacional devem, por isso, articular as suas necessidades legítimas, a fim de satisfazer os objectivos nacionais e, de maneira realista, avaliar a disponibilidade de



recursos financeiros para o futuro, não caindo no erro tradicional de assumir que os orçamentos serão aumentados.

O modelo da LDNFA nada refere sobre a necessidade de uma directiva orçamental e de programação de defesa nacional, facto que cria os problemas de formulação e operacionalização estratégica referidos na alínea anterior. As medidas financeiras relativas à distribuição dos recursos pelos diferentes ministérios constam anualmente do Orçamento do Estado. Porém, as medidas financeiras específicas da programação constam da LDNFA mas, tal como preconiza o modelo de Liotta e Lloyd, apenas são previstas as relativas às Forças Armadas, sem qualquer referência aos departamentos não militares. Este problema é uma consequência das deficiências do processo de formulação da política de defesa nacional, que carecem de correcção, de forma a abranger todos os departamentos públicos com responsabilidades nesta área.

Os recursos financeiros previstos no Orçamento do Estado têm como objectivo satisfazer compromissos de médio e longo prazo no investimento, ou operacionalizar acções de funcionamento no curto prazo. No modelo da LDNFA não há, como preconiza o modelo de Liotta e Lloyd, um debate político das modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar, em termos de prioridades nos contextos do sector público e privado, nem entre os programas de defesa e os programas sociais. Daí que sejam adoptadas pelo Governo modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar, cujo financiamento é, depois, preterido face a outras prioridades consideradas. Esta dificuldade esbater-se-ia se existisse o já referido órgão de estado-maior na dependência do Primeiro-Ministro, que assegurasse a correcta correlação entre as opções estratégicas e as verbas do orçamento, bem como contribuísse para definir as respectivas prioridades face às áreas de acção social do Estado (Pires, et al., 1990: Anexo P/12). Para evitar esta deficiência nas Forças Armadas, seria conveniente, a este nível, que a parcela do orçamento de funcionamento correspondesse ao desenvolvimento das suas missões, e que a parcela do orçamento de investimento fosse compatível com a edificação dos meios previstos no Sistema de Forças e com a sua estrutura, conforme definido no Dispositivo de Forças. Desta forma, garantir-se-ia a exequibilidade da modalidade de acção estratégica de defesa militar e o adequado contributo desta para a modalidade de acção de defesa nacional¹⁵. Isso poderia ser garantido se, do trabalho daquele órgão de estado-maior, resultasse uma directiva

¹⁵ Neste contexto, importa realçar que, em Portugal, após 1974, com o fim do conflito ultramarino e a alteração do regime, do quadro normativo e da estrutura de defesa nacional, os ministérios não militares abandonaram a prática e a orçamentação específica de defesa nacional.



orçamental e de programação com um horizonte de médio prazo, que estabelecesse os níveis financeiros de sustentação das medidas genéticas, estruturais e operacionais inerentes ao Sistema de Forças e ao Dispositivo de Forças aprovados. Esta directiva deveria ser parte integrante da modalidade de acção de defesa militar.

f. Capacidades militares existentes e desejadas

A complexidade e a dificuldade do ambiente de segurança que se desenvolveu a partir do fim da guerra fria, forçou uma progressiva evolução da abordagem de planeamento focalizada nas ameaças, para a centrada nas capacidades. Neste contexto, as tendências orientadoras dos desafios operacionais e dos conceitos operacionais, bem como a necessidade de um processo contínuo para a melhoria das capacidades das forças militares existentes e para alcançar as desejáveis, passaram então a estar reflectidas nos sistemas de forças e nos dispositivos de forças. Isto ocorre segundo um processo de mútua influência e interdependência da modalidade de acção de defesa militar, da directiva orçamental e de programação, e das capacidades existentes e desejadas, relativamente aos desafios operacionais e aos conceitos operacionais evidenciado na figura 1 pela setas de duplo sentido (Liotta e Lloyd, 2004: 10).

No modelo da LDNFA as considerações relativas às capacidades militares existentes e desejadas, são formuladas no âmbito da definição do Sistema de Forças. Para isso, instituiu um processo que considera as tendências orientadoras dos desafios e dos conceitos operacionais. Todavia, este processo demora normalmente três anos a ser realizado, desde a elaboração do Programa do Governo até à definição do Sistema de Forças. Para além disso, só é desencadeado quando ocorrem alterações consideráveis na conjuntura estratégica internacional. Por outro lado, o processo de melhoria das capacidades das forças militares existentes e de consecução das desejáveis é o Ciclo Bial do Planeamento de Forças (CBPF)¹⁶, que também contempla actualizações bienais das

¹⁶ Os primeiros estudos deste ciclo foram iniciados na Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional e no Estado-Maior General das Forças Armadas em 1992, com vista à definição de um modelo que servisse, simultaneamente, as necessidades nacionais e os compromissos relativos à NATO. Depois de uma fase de intenso trabalho conjunto entre aqueles dois organismos e os ramos das Forças Armadas, no qual ainda se participou na fase final, em Março de 1993 estavam criadas condições para lançar o primeiro ciclo, que terminou com a chamada 2ª Lei de Programação Militar. A 1ª Lei de Programação Militar, de 1986, fora um fracasso, por insuficiência de financiamento militar aliado. A sua revisão deveria ter ocorrido em 1988, mas não aconteceu. O CBPF, ao ser instituído, passou a prever que a sustentação preferencial da programação militar é o orçamento do Estado, de forma a garantir consistência e continuidade ao reequipamento militar.



tendências orientadoras dos desafios e dos conceitos operacionais. Para reduzir os inconvenientes decorrentes desta distribuição de funções relativas às capacidades militares existentes e desejadas, o CBPF prevê a revisão do Conceito Estratégico Militar, que poderá desencadear a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças e do Dispositivo de Forças. Porém, convirá notar que a integração legal do CBPF na LDNFA não foi formalmente contemplada, embora seja uma realidade prática. Daí que a figura 2 apresente a tracejado a linha que representa a retroacção da Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar sobre o Conceito Estratégico Militar. Esta deficiência, não tendo causado outros inconvenientes senão de natureza processual, poderia ser facilmente eliminada pela revisão do articulado da LDNFA, de forma a contemplar as fases da etapa do CBPF em substituição do que aquela lei refere acerca da definição das capacidades militares existentes e desejadas no Sistema de Forças.

O problema da excessiva duração da definição do Sistema de Forças pelo processo da LDNFA e da sua revisão pelo processo do CBPF, reduzir-se-ia muito se o já referido órgão de estado-maior que se torna necessário colocar na dependência do Primeiro-Ministro, tivesse como função elaborar análises sobre as tendências orientadoras dos desafios e dos conceitos operacionais, para além de análises às opções estratégicas e às opções de forças. Desta forma, garantir-se-ia a melhoria técnica de tais análises, decorrente da sua execução por um órgão especializado. Para além disso, conferir-se-ia maior dinamismo aos dois processos referidos, que não seriam interrompidos para a execução daquelas análises pelos mesmos órgãos que têm de produzir a documentação estratégica.

2. Opções de forças militares

Após a escolha da modalidade de acção de defesa nacional e da modalidade de acção de defesa militar, é necessário avaliar a capacidade para levar a cabo tais opções estratégicas, tendo em consideração os desafios estratégicos previstos, os actores envolvidos e as forças militares disponíveis, admitindo riscos aceitáveis. As deficiências identificadas por essas avaliações são traduzidas em riscos militares, que podem ser reduzidos mediante uma selecção judiciosa de forças alternativas. Nestas circunstâncias, torna-se evidente que as decisões finais relativas a que forças militares deverão ser edificadas, estão condicionadas pelos objectivos nacionais, pela modalidade de acção de defesa nacional, pela modalidade de acção de defesa militar, pela directiva orçamental e de



programação, e pelos riscos assumidos por não se ter investido em ocasiões anteriores. O processo de escolha de forças militares deve ser dinâmico, a fim de se adaptar às evoluções do ambiente de segurança em permanente mudança. Porém, deve consolidar-se de dois em dois anos, na preparação dos planos de forças para os anos seguintes. (Liotta e Lloyd, 2004: 10 e 11).

O CBPF, sem alterar ou revogar as competências e o processo estabelecidos na LDNFA para desenvolvimento das opções de forças militares, sobrepôs-se-lhe e integrou-o na prática da programação, em virtude da sua maior simplicidade, clareza e utilidade, bem como do seu carácter bienal. Assim aconteceu porque permite a adopção de um processo de planeamento de forças sistemático, coerente e equilibrado. Para além disso, tem em atenção a satisfação dos compromissos internacionais e mantém a flexibilidade suficiente para adaptações. Também garante a consistência mínima necessária à tomada de decisões que se virão a reflectir muito mais tarde.

Pode dizer-se que o CBPF visa o permanente alinhamento das forças militares com os objectivos nacionais, garantindo o enquadramento e a convergência de planos de forças, de planos logísticos, de planos de infra-estruturas, de planos de sistemas de informação e comunicações, de planos de armamento e equipamentos e de planos de recursos. Para além disso, contribui para que o Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência (CNPCE) desenvolva a sua acção primordial de apoio às Forças Armadas em tempo de conflito, tensão ou crise. Este contributo é facilitado pelo facto deste órgão ter sido colocado sob tutela do Ministro da Defesa Nacional que, assim, tem um papel coordenador naquele apoio.

Para responder ao requisito de analisar a capacidade nacional para levar a cabo a modalidade de acção de defesa nacional e a modalidade de acção de defesa militar, com base nos desafios estratégicos previstos, nos actores envolvidos e nas forças militares disponíveis, o modelo da LDNFA preconiza uma Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar. Esta avaliação, semelhante à proposta no modelo de Liotta e Lloyd, tem por finalidade analisar a situação conjuntural e estimar o seu desenvolvimento no período de longo prazo (15 a 20 anos), prospectivando eventuais influências no campo da defesa militar, que serão reflectidas na Directiva Ministerial de Defesa Militar. Se tais influências forem relevantes, constituir-se-ão como indicadores para a já referida revisão eventual do Conceito Estratégico Militar¹⁷. Tal

¹⁷ O Conceito Estratégico Militar é elaborado nos termos do estabelecido na LDNFA. Contudo, porque da Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar podem decorrer



avaliação é, pois, uma síntese dos contributos de sectores da estrutura orgânica do MDN e do CNPCE, elaborada pelo MDN, sob coordenação da DGPDN.

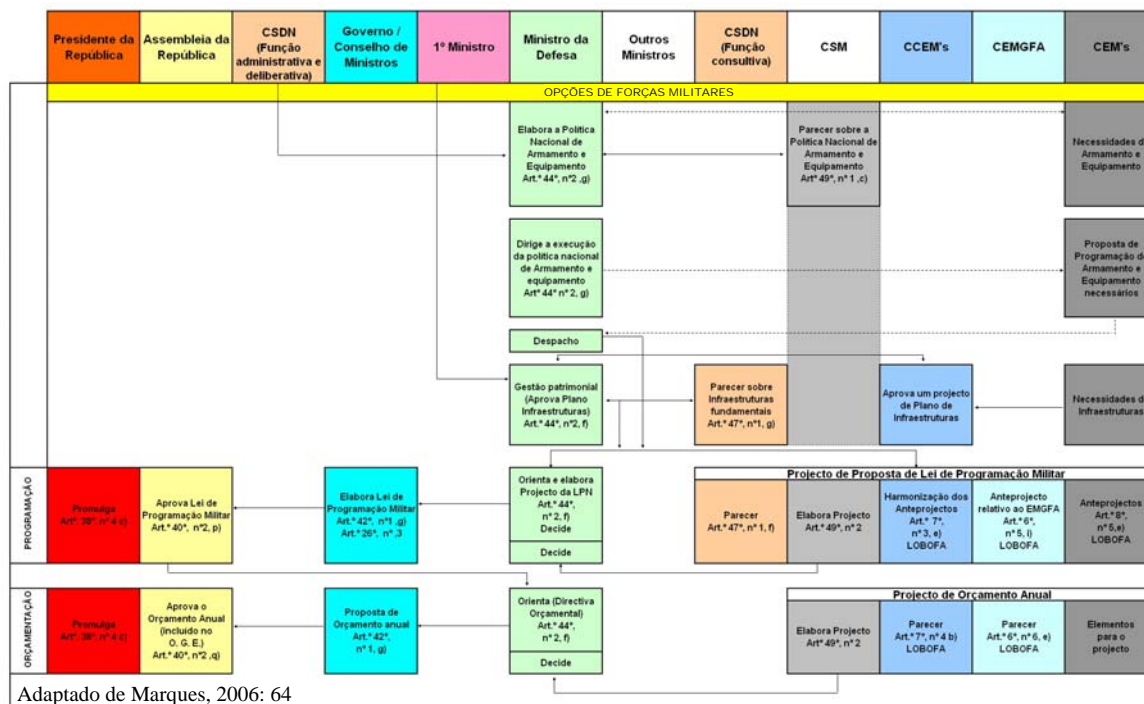


Fig. 9 – Opções de forças

a. Desafios

O modelo da LDNFA caracteriza os desafios estratégicos, através da: Avaliação da Situação Militar, da responsabilidade do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas, cujo objectivo é identificar as potencialidades e as vulnerabilidades militares próprias e dos aliados, com interesse para a defesa nacional, numa perspectiva de curto, médio e longo prazo; Avaliação da Situação Política, da responsabilidade do Director-Geral de Política de Defesa Nacional, cujo objectivo é manter actualizada a perspectiva político-estratégica do enquadramento de defesa e segurança de Portugal, e das eventuais incidências no futuro da defesa militar nacional. Nestas circunstâncias, o modelo da LDNFA não avalia convenientemente os desafios estratégicos do ambiente de segurança, resultantes de problemas a superar, de eventualidades a explorar, de potencialidades a empregar e de vulnerabilidades a corrigir no futuro, conforme propõe o modelo de Liotta e Lloyd. Afigura-se indispensável que aquelas avaliações permitam ajuizar de forma

necessidades de clarificação pontuais da postura estratégica militar do Estado, tornou-se necessário prever, no âmbito do Ciclo Bial do Planeamento de Forças, a possibilidade de desencadear o processo de revisão adequado.



completa a natureza de tais desafios, a probabilidade de que se produzam, e as consequências para os interesses nacionais, já que, em última instância, tais juízos levam a outras decisões sobre como edificar, dispor e empregar as forças militares em todo o espectro do conflito (Liotta e Lloyd, 2004: 11).

b. Actores

O modelo da LDNFA contempla a identificação dos actores relevantes para a acção estratégica na Análise das Missões, da responsabilidade dos ramos das Forças Armadas e na Avaliação da Situação Militar. Esta, para além do referido na alínea anterior, integra os aspectos relevantes da Análise das Missões efectuadas por cada ramo das Forças Armadas, salientando, com especial incidência, aqueles que importam à actualização da postura estratégica militar de Portugal. A Análise das Missões é o processo sectorial de avaliação das missões efectuado por cada ramo das Forças Armadas, face às capacidades das suas forças militares no curto, médio e longo prazo, e engloba uma caracterização sumária dos riscos, em função das limitações detectadas. Neste contexto, o modelo de LDNFA não avalia convenientemente a medida em que as modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar próprias se ligarão às de outros actores, sejam aliados, amigos, organizações internacionais ou actores não estatais, conforme propõe o modelo Liotta e Lloyd. A complexidade de tais ligações coloca, inevitavelmente, o requisito de se caracterizar convenientemente o relacionamento internacional. Com efeito, relativamente a aliados e amigos pode pensar-se na divisão de trabalho e na assumpção geral de responsabilidades estratégicas. Quanto aos contrários, é preciso considerar as suas responsabilidades, intenções e vulnerabilidades. Sobre os neutros importa ponderar ambas as possibilidades, visto as circunstâncias poderem levar a alinhamento com quaisquer dos campos, fruto dos seus interesses estratégicos. (Liotta e Lloyd, 2004: 11 e 12).

c. Forças disponíveis

O modelo da LDNFA efectua o computo das forças disponíveis na Avaliação da Situação Económica e Financeira, na Avaliação da Situação do Pessoal, na Avaliação da Situação do Material e no contributo do CNPCE.

A Avaliação da Situação Económica e Financeira é da responsabilidade do Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional e traduz-se na análise das necessidades



e disponibilidades em recursos para investimento das Forças Armadas, tanto materiais como financeiros, e da sua evolução tendo em conta a situação económica do país. Prospectiva as eventuais implicações que possam vir a condicionar o Sistema de Forças e a sua sustentação.

A Avaliação da Situação do Pessoal é da responsabilidade do Director-Geral do Pessoal e constitui-se como uma informação actualizada da evolução da situação dos recursos humanos, prospectivando a sua adequabilidade aos novos requisitos de forças e meios, assim como aos seus conceitos de emprego.

A Avaliação da Situação do Material é da responsabilidade do Director-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa e do Director-Geral de Infraestruturas, com base na situação existente naqueles domínios e em função dos requisitos e capacidades militares necessárias a longo, médio e curto prazo, estimando as necessidades de armamento, equipamentos e infra-estruturas nos mesmos horizontes temporais.

O contributo solicitado ao CNPCE é uma síntese da situação nas áreas das suas Comissões Sectoriais, e constitui uma informação actualizada dos recursos e dos serviços, prospectivando as suas possibilidades de apoio às Forças Armadas em caso de crise ou conflito.

Face à natureza e âmbito das avaliações e do contributo antes referidos, pode afirmar-se que o modelo da LDNFA não descreve convenientemente as forças militares que estarão disponíveis para emprego em conflitos futuros. Nesta matéria o modelo de Liotta e Lloyd propõe que incluam: forças existentes no activo e na reserva; forças programadas para estarem operacionais durante o período de interesse; contribuições de forças que podem ser esperadas por parte de aliados e amigos em situações específicas. (Liotta e Lloyd, 2004: 12).

d. Avaliações

As avaliações compreendem uma complexa série de análises que consideram os desafios, os actores, bem como as forças militares disponíveis, no quadro da modalidade de acção de defesa nacional e da modalidade de acção de defesa militar. Os resultados destas avaliações destinam-se a identificar as deficiências das forças disponíveis face às forças necessárias, e a indicar os riscos inerentes às carências dos programas de forças correntes. Daí que contribuam para dois tipos básicos de decisões: alterar as modalidades de acção de



defesa nacional e de defesa militar¹⁸ por insuficiência de recursos; redistribuir recursos entre diferentes programas dos ramos das Forças Armadas, dentro da directiva orçamental e de programação estabelecida, com o objectivo de corrigir as deficiências, através da realização de modificações nas diversas aquisições de armamento e de pessoal, bem como das actividades de manutenção, investigação e desenvolvimento, e outros programas de apoio. Os programas revistos são utilizados como base para o futuro sistema de forças.

Ao realizarem estas avaliações, os planeadores devem formular as seguintes questões (Liotta e Lloyd, 2004: p. 2):

- O que se quer fazer? (objectivos nacionais);
- Como se planeia fazer? (modalidade de acção de defesa nacional e modalidade de acção de defesa militar);
- A que fazer face? (problemas e eventualidades, potencialidades e vulnerabilidades);
- Quais os recursos disponíveis? (próprios e de outros actores);
- Quais são os desajustes? (riscos, deficiências, resultados imprevistos, bloqueios culturais);
- Porque se quer fazer isto? (interesses estratégicos desejados e impostos).

Tanto as avaliações qualitativas como as quantitativas são úteis para comparar modalidades de acção e forças contrárias. Entre os factores qualitativos encontram-se elementos tais como a liderança, a doutrina, o treino, o moral, a logística, as informações, a tecnologia e a iniciativa. Os factores quantitativos incluem a ordem de batalha, o poder de fogo, a mobilidade, a sobrevivência, a precisão, o alcance e os efeitos das armas, e um conjunto de outras quantidades mensuráveis. Para avaliar os factores quantitativos utiliza-se a contagem¹⁹, a modelação²⁰ e os jogos de guerra²¹.

¹⁸ O processo do CBPF prevê apenas a revisão do Conceito Estratégico Militar que, nos termos da LDNFA, é feito sob proposta do Conselho de Chefes de Estado-Maior, competindo ao Ministro da Defesa Nacional a sua aprovação e a confirmação ao Conselho Superior de Defesa Nacional.

¹⁹ A contagem do tipo e número de forças opostas tem utilidade limitada, mas é necessária. São usados métodos de contagem estática e de atrição dinâmica. Naturalmente, surgem problemas sobre que forças devem ser contadas, se as comparações devem ser simétricas (forças iguais) ou assimétricas (forças que se opõem), como é que a contagem dobrada pode ser evitada, como devem ser contabilizados os aspectos organizacionais, como devem ser tratadas as diferenças do poder de fogo e de mobilidade, e como devem ser encaradas as mudanças de estratégia. Existem várias técnicas para lidar com esta complexidade.

²⁰ Os modelos de situações de combate são usados para determinar a capacidade das forças militares executarem as suas missões específicas. A eficiência das armas individuais e as táticas são testadas. O modelo analítico permite estender os resultados da sua investigação até interacções complexas entre



Durante todo o processo de avaliação há sempre o perigo do mau julgamento sobre as suposições e as limitações estratégicas não ser tomado na devida conta. É especialmente importante ter em consideração que, normalmente, são feitos julgamentos subjectivos na formação e na aplicação de todas as avaliações quantitativas, e que ninguém deve ser tentado a equacionar a validade do futuro pela precisão dos resultados. Em todo o caso, as avaliações, ao incorporarem o elemento humano, os simuladores político-militares, os jogos de guerra e os exercícios, também oferecem ao planeador de forças conhecimentos úteis para a sua tarefa.

É indispensável que o carácter objectivo das avaliações seja incorporado no modelo da LDNFA. Desta forma, das avaliações resultarão factores quantitativos e qualitativos sobre desafios, actores e forças disponíveis, que permitirão tomar decisões de alteração das modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar, ou de distribuição de recursos entre programas de reequipamento militar. É uma deficiência processual grave do modelo da LDNFA, amplamente reconhecida e debatida, mas não solucionada, porque as avaliações não são usadas para: harmonizar a modalidade de acção com os recursos, o que permite manter um conceito estratégico de defesa nacional e um conceito estratégico militar irrealistas; repartir os recursos financeiros entre os ramos das Forças Armadas face à premência das suas missões, mas em função dos respectivos efectivos, o que proporciona uma recompensa para aqueles que não se transformam.

É nas estruturas propostas para a elaboração das avaliações, que subsiste outra grave deficiência processual das opções de forças militares do modelo da LDNFA. Com efeito, comparando estas estruturas com o que é referido no corpo da Directiva Ministerial para o Planeamento Militar sobre cada documento que faz parte daquelas avaliações, verificam-se evidentes faltas de correspondência. No corpo da directiva são definidas

muitos sistemas de armas. De facto, os modelos reduzem a extrema complexidade da natureza dos combates para uma fórmula matemática relativamente simples. Embora isto possa mobilizar significativamente o entendimento de qualquer pessoa para a relação de causa-efeito, pode, também, encobrir a verdadeira complexidade e incerteza, que sempre existirão na realidade da guerra. Contudo, usados com cuidado, os modelos analíticos são ajudas indispensáveis para avaliar as capacidades militares.

²¹ Os jogos de guerra introduzem o elemento das decisões humanas nas avaliações. São simulações de operações militares envolvendo duas ou mais forças opostas, conduzidas usando regras, dados e procedimentos imaginados para traduzir uma situação verdadeira ou assumida da vida real. A guerra simulada fornece um meio de ganhar experiência, identificar erros ou insuficiências, e melhorar técnicas sem os prejuízos de um conflito real. Os jogos de guerra proporcionam valiosas tomadas de consciência sobre a capacidade e o emprego das forças planeadas. As simulações político-militares podem mostrar a verosimilhança das várias modalidades de acção, e testar a sua confrontação em cenários particulares. A eficiência das forças que estão sob análise e os tipos do seu emprego, podem ser avaliados neste quadro dinâmico que envolve elementos de manobra, oportunidades e limitações humanas. Convirá notar que, em cada jogo de guerra, acontece apenas uma das muitas sequências possíveis de decisões e de acontecimentos. O facto de as forças amigas e as inimigas serem jogadas apenas por um dos lados, deve também dar muito que pensar, antes das conclusões serem traçadas.



orientações genéricas do conteúdo da avaliação de cada situação que, embora com as deficiências antes identificadas, se afiguram correctas face à finalidade. Porém, o que surge em detalhe nos apêndices, não só é substancialmente diferente do que é referido no corpo da directiva em diversos casos, como não serve a finalidade dos respectivos documentos. Com efeito, a Análise das Missões e da Situação não pode ser feita segundo as três fases fundamentais de um processo de formulação estratégica (missão, situação e modalidades gerais de acção). A Avaliação da Situação Militar não pode ser realizada segundo uma etapa de elaboração de cenários ligados à definição de objectivos nacionais, e uma etapa de elaboração de uma modalidade de acção, que faz parte de um processo de formulação estratégica. A Avaliação da Situação Política não pode ser concretizada pelas etapas das análises interna e externa, seguidas da etapa de definição de objectivos nacionais permanentes e actuais, e da etapa de elaboração do conceito de acção política, que integram a fase política de um modelo de formulação da estratégia de defesa nacional. Analisando conjugadamente estas deficiências, parece lícito afirmar que houve uma tentativa deliberada, mas incorrecta, de adaptar as fases e etapas do modelo apresentado em *Planeamento da Acção Estratégica aplicado ao Estado* (Ribeiro, 1998), à Análise das Missões e da Situação e às Avaliações das Situações Política e Militar. A consequência mais óbvia das deficiências processuais enunciadas, tem sido a inutilidade do conteúdo das referidas avaliações para a definição das opções de forças militares portuguesas.

Importa ainda evidenciar a deficiente articulação das opções de forças militares instituídas pela Directiva Ministerial para o Planeamento Militar, com o estabelecido pela LDNFA nesta matéria. Com efeito, enquanto a directiva foi concebida para garantir o enquadramento e a convergência de planos de forças, de planos logísticos, de planos de infra-estruturas, de planos de sistemas de informação e comunicações, de planos de armamento e equipamentos, e de planos de recursos, a LDNFA só contempla planos de armamento, planos de equipamento e planos de infra-estruturas. Para além disso, relativamente à elaboração destes planos, não estabelece as intervenções dos diferentes órgãos na dependência do Ministro da Defesa Nacional. Este problema será facilmente ultrapassado se for conseguida a já referida integração legal do CBPF na LDNFA.

e. Deficiências e riscos

O modelo da LDNFA, devido às limitações processuais da Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar, não permite, como



preconizado no modelo de Liotta e Lloyd, identificar as deficiências da modalidade de acção de defesa nacional, da modalidade de acção de defesa militar²² e do sistema de forças próprio, que evidenciam a necessidade de assumir riscos, até serem viáveis as melhorias nas forças militares (Liotta e Lloyd, 2004: 13). Como tal, as medidas para colmatar essas deficiências não são definidas de forma objectiva na Directiva Ministerial de Defesa Militar.

Segundo a legislação em vigor, esta directiva é elaborada com base num projecto produzido pela DGPDN, consolidado com o EMGFA, os ramos das Forças Armadas e o CNPCE. Constitui o guia do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças e deve conter os principais objectivos políticos de defesa militar e as linhas de acção de curto prazo no âmbito do planeamento subsequente (objectivos políticos, financeiros, tecnológicos e de pessoal). Na sua elaboração é tido em conta o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Directiva Governamental de Defesa Nacional, a Directiva Ministerial de Defesa Militar em vigor, a Directiva Ministerial da NATO e as orientações pertinentes no âmbito da União Europeia. Neste trabalho não são considerados os resultados da análise e das avaliações que a precedem. Esta é mais uma deficiência processual grave, dado que, desta forma, não se torna evidente que a Avaliação da Situação Política, Económica e Financeira, do Pessoal, do Material e Militar deve ter a importante função preconizada pelo modelo de Liotta e Lloyd e antes referida.

O risco significa a capacidade ou disposição para um actor se expor a danos e é traduzido pela probabilidade e periculosidade de uma perda potencial ligada a perigos resultantes de acções (FM400-14, 1998:1-1), expressas através da diferença entre os fins desejados (objectivos nacionais) e o que pode ser atingido através dos meios disponíveis, no meio e no tempo possíveis para a acção (modalidade de acção e forças). Como os riscos não podem ser avaliados objectivamente, é inevitável o confronto de opiniões entre estrategistas e responsáveis políticos quando são considerados²³ no âmbito das decisões sobre a atribuição de recursos para edificar, dispor e empregar capacidades militares.

Os riscos só são considerados no modelo da LDNFA mais adiante, quando se elaborarem as propostas de forças nacionais a submeter à OTAN, depois de sujeitas

²² Desta forma, indirectamente também contribui para identificar as deficiências da modalidade de acção de defesa nacional.

²³ Estas considerações envolvem a análise, a avaliação e a gestão dos riscos. A análise dos riscos visa identificar e quantificar os factores que afectam o resultado desejado. A avaliação dos riscos visa identificar as implicações totais das deficiências identificadas. A gestão dos riscos visa minimizar os seus efeitos pela pesquisa de informações adequadas para a decisão sobre a modalidade de acção (Liotta e Lloyd, 2004: 13).



internamente às validações quanto à adequabilidade militar, à exequibilidade financeira e à aceitabilidade política. Importa ainda referir que a Directiva Ministerial de Defesa Militar prevê a inclusão, no seu conteúdo, de informação financeira destinada a servir de referência para o planeamento de forças. Contudo, por um lado, a prática desde a sua instituição em 1993, tem mostrado que essa informação não tem sido apresentada e, por outro lado, surgindo apenas nesta fase do processo, onde é necessária ainda com mais rigor que antes, não permite que as avaliações alcancem os propósitos antes referidos. Com efeito, a atribuição de recursos financeiros deveria ter contemplado as duas fases enunciadas no âmbito das avaliações. Para colmatar as deficiências e minimizar os riscos, afigurar-se essencial que, tal como preconiza o modelo de Liotta e Lloyd, na etapa das forças alternativas e programadas sejam estabelecidos mais três níveis de atribuição de recursos financeiros: um, destinado a estabelecer a parcela de cada ramo das Forças Armadas no orçamento de defesa militar; outro, relativo à distribuição dos recursos financeiros de cada ramo pelas diferentes rubricas orçamentais (pessoal, operação, manutenção e investimento); o terceiro, sobre forças alternativas dentro e entre as áreas de missão de cada ramo (Liotta e Lloyd, 2004: 14). Estes níveis de financiamento garantem a coerência da atribuição de recursos para e nas Forças Armadas, de forma a que não se gerem desequilíbrios entre as despesas de pessoal, de operação, de manutenção e de investimento, requisito essencial para a exequibilidade da modalidade de acção. Ora, não é isso que acontece no âmbito do modelo de LDNFA, visto que as verbas de investimento são consagradas na LPM com as deficiências adiante identificadas, e as verbas de funcionamento estão incluídas no orçamento anual das Forças Armadas. Há, pois, um conjunto de deficiências processuais interligadas, que culminam e se reflectem na Directiva Ministerial de Defesa Militar, afectando o funcionamento do modelo da LDNFA.

f. Forças alternativas e programadas

O modelo de Liotta e Lloyd estabelece que, nesta etapa, se devem seleccionar, entre as forças alternativas, o número, o tipo e a combinação de capacidades militares necessárias para corrigir as deficiências das forças e minimizar os riscos, sem esquecer que se deve manter o equilíbrio entre os níveis de forças (que respondam aos requisitos críticos da modalidade de acção) e o realismo orçamental (Liotta e Lloyd, 2004: 14).

No modelo da LDNFA a selecção das forças programadas a partir das forças alternativas é iniciada com a Directiva de Planeamento de Forças, onde o Chefe do Estado-



Maior General das Forças Armadas, face aos objectivos políticos de defesa militar e às linhas de acção de curto prazo do planeamento de forças estabelecidos na Directiva Ministerial de Defesa Militar, aos princípios de acção estratégica inscritos no Conceito Estratégico Militar, às orientações decorrentes das Missões das Forças Armadas e às medidas genéticas e estruturais fixadas no Sistema de Forças e no Dispositivo de Forças, elucida quanto aos requisitos operacionais que deverão nortear a elaboração das Propostas de Forças do EMGFA e dos ramos para os seis anos seguintes, tendo em vista o desenvolvimento e a sustentação do Sistema de Forças aprovado. As Propostas de Forças dos ramos poderão ser precedidas de Directivas de Planeamento de cada um dos ramos, que contemplam os programas de investimento para os 6 anos de vigência da LPM, e fornecem indicações sobre intenções a longo prazo. Na sua elaboração são tidas em conta as necessidades dos ramos, a Directiva Ministerial de Defesa Militar e a Directiva de Planeamento de Forças, as suas orientações e os seus factores limitativos específicos. Em seguida, as Propostas de Forças do EMGFA e dos ramos são analisadas no âmbito de um processo de consultas político-militares entre o MDN, o EMGFA e os ramos, que tem em vista determinar, quer a sua adequabilidade militar, a cargo do CEMGFA, quer as respectivas exequibilidade financeira e aceitabilidade política, da responsabilidade do Ministro da Defesa Nacional. As Propostas de Forças do EMGFA e dos ramos são avaliadas no EMGFA, com a finalidade de verificar a sua adequabilidade aos requisitos operacionais e às prioridades estabelecidas na Directiva de Planeamento de Forças do CEMGFA. Posteriormente, as Propostas de Forças do EMGFA e dos ramos são analisadas no MDN, quanto à exequibilidade financeira e aceitabilidade política, tendo em atenção as suas implicações nos domínios do pessoal, do armamento e equipamento, das infraestruturas e das finanças, identificando capacidades e vulnerabilidades, as vias possíveis para a supressão destas últimas, e a estimativa dos encargos correspondentes. Esta análise implica a actuação concertada dos órgãos e serviços centrais do MDN e, destes, com os órgãos centrais de planeamento do EMGFA.

Nesta fase os trabalhos podem ser realizados nas sessões consideradas convenientes para esclarecimentos pelo MDN, pelo EMGFA e pelos ramos. Este processo foi concebido para fundamentar, nos sectores referidos, as Propostas de Forças que irão ser submetidas à apreciação do Conselho de Chefes de Estado-Maior para decisão conjunta e para alcançar uma base de consenso nesta matéria, que permita o início das conversações com a OTAN, na altura adequada do Planeamento de Forças da Aliança, e com os órgãos equivalentes da UE. Porém, a prática tem mostrado a falta, quer de uma só autoridade coordenadora do



processo e das propostas de forças, quer de um órgão de coordenação do planeamento e do seu controlo.

Com base nesses trabalhos, o EMGFA elabora o Projecto de Propostas de Forças e procede à respectiva Análise de Risco. Estes documentos serão apreciados em Conselho de Chefes de Estado-Maior que, posteriormente, os apresenta ao Ministro da Defesa Nacional. As Propostas de Forças Nacionais e a Análise de Risco associada, uma vez identificadas e tendo merecido aceitação de princípio do Ministro da Defesa Nacional, dão origem ao 1º Projecto de Objectivos de Forças Nacionais, que é a base de apoio para a reunião no âmbito da OTAN, e para os trabalhos a efectuar com os órgãos da UE. Caso necessário, pode agora ocorrer uma segunda fase de consultas político-militares, tendo em vista a ultimização do projecto de Objectivos de Forças Nacionais, reajustando as Propostas de Forças Nacionais e a respectiva Análise de Riscos face aos resultados das reuniões realizadas no âmbito da OTAN e aos trabalhos com a UE.

O 1º Projecto de Objectivos de Forças Nacionais, com as alterações pontuais que lhe venham a ser introduzidas na sequência de tais reuniões, é aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e transforma-se nos Objectivos de Forças Nacionais para o período de planeamento considerado, com a duração de seis anos. Em seguida, são preparados os Planos de Forças, que definem, com o maior rigor possível, as condições de obtenção e formação do pessoal, de obtenção e produção de armamento e equipamento, de criação de infra-estruturas, de financiamento dos encargos correspondentes e da sua calendarização. Nesta tarefa intervêm o EMGFA, os ramos e os órgãos e serviços centrais do MDN com responsabilidades em cada área correspondente aos planos. Nela, são tidas em conta as disponibilidades orçamentais para a aquisição e sustentação, bem como os prazos de fornecimento dos meios.

Os Planos de Forças servem de base à elaboração ou revisão da Lei de Programação Militar, tendo como norma os procedimentos estabelecidos na LDNFA para a programação e orçamentação²⁴. Os programas de forças, instrumentos de trabalho que garantem a coerência dos objectivos e a convergência dos meios, constituem a materialização da actividade de planeamento de forças, e vigorarão para os dois anos seguintes, até à conclusão do novo CBPF e a consequente revisão da LPM em vigor.

Como principal deficiência na selecção de forças programadas a partir das forças alternativas, há a salientar que não se tem conseguido um planeamento e uma execução

²⁴ Explicitados em Ribeiro, 2007 b): 16 e 17.



suficientemente integrados, por definição insuficiente da autoridade de coordenação das chefias militares e do seu relacionamento com o Ministro da Defesa Nacional (Pires, et al., 1990: Anexo P/8). Como solução Pires, et al. preconizam definir procedimentos ou, eventualmente, ajustar a estrutura e as competências do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas, do Conselho de Chefes de Estado-Maior, dos Chefes de Estado-Maior e do Estado-Maior General das Forças Armadas, por forma a que o planeamento estratégico militar e o seu controlo sejam integrados e as propostas de decisão do Ministro da Defesa Nacional saiam por uma única via, considerando: o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, como autoridade de coordenação do processo e das propostas; o Conselho de Chefes Militares, como entidade de decisão conjunta e de consenso; o Estado-Maior General das Forças Armadas, como órgão de coordenação do planeamento e do seu controlo (Pires, et al., 1990: Anexo P/11).

A LPM deveria mostrar claramente a distribuição do investimento na defesa militar nos próximos seis anos, podendo alcançar um horizonte temporal de dezoito anos. Porém, a prática da sua vigência, por estar associada à programação em três períodos de seis anos, e não no horizonte dos dezoito anos, mostra que só os primeiros anos, sobretudo os dois anos iniciais a que corresponde a revisão da LPM, reflectem o investimento com algum realismo. Contudo, também este período está sujeito a utilizações de verbas para colmatar carências do orçamento de funcionamento e a sistemáticas cativações imponderáveis, que chegam a atingir montantes de 40% num só ano! Nestas circunstâncias, embora a LPM seja o resultado final de um longo e envolvente processo realizado entre o MDN, o EMGFA e os ramos, não é encarada como uma declaração definitiva e credível das escolhas para as forças militares do futuro. A análise e o debate político na Assembleia da República, e o debate público à volta da enorme quantidade de decisões que moldam o futuro das Forças Armadas, jogam um papel significativo no planeamento de forças, que em Portugal deve ser encarado num contexto mais amplo e volúvel, envolvendo o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os órgãos de comunicação social, os grupos de interesse e o eleitorado, entre outros públicos de interesse, em função das circunstâncias de cada momento. Com efeito, chegados a esta parte do processo de formulação da estratégia de defesa militar, as deficiências antes identificadas acabam por se reflectir directamente na programação, que deixa de ser realizada por um processo unificado, analítico e objectivo, no qual os decisores escolhem os programas a executar para servirem finalidades políticas nacionais claramente definidas



e aceites, para resultar da interacção entre indivíduos e organizações envolvidos em jogos de interesses corporativos e conjunturais.

g. Realimentação e iteração

A caracterização do modelo da LDNFA foi feita passo a passo, em associação e segundo cada elemento do modelo de Liotta e Lloyd. Todavia, isso não significa que, em qualquer dos modelos, o processo seja sequencial ou rígido. Na realidade, os diferentes elementos são considerados em graus diversos, por variados grupos de estrategistas e planeadores de forças em momentos distintos. Em todos os níveis existe realimentação e iteração, processos essenciais para assegurar um tratamento integral de todos os elementos.

Tomando como referência o fluxograma adaptado do modelo de Liotta e Lloyd e o fluxograma do modelo da LDNFA apresentados nas figuras 1 e 2, salienta-se que as linhas grossas na parte superior enfatizam a necessidade de realimentação e iteração para definir as opções estratégicas. As avaliações aos desafios, aos actores e às forças disponíveis, podem indicar a necessidade de revisitar a escolha inicial da modalidade de acção de defesa nacional, para satisfazer melhor os objectivos nacionais. Podem, igualmente, evidenciar a necessidade de rever os objectivos nacionais, para assegurar que não se procura fazer mais do que a modalidade de acção de defesa nacional permite alcançar com os recursos e a tecnologia disponíveis. As linhas grossas na parte inferior indicam a necessidade de reavaliar, depois da selecção das forças programadas, a capacidade das forças disponíveis para levar a cabo a modalidade de acção de defesa militar. A avaliação das forças alternativas ajuda a determinar a escolha mais eficaz e eficiente dentro dos limites dos recursos.

Em ambos os modelos as avaliações constituem as ligações entre as opções estratégicas e as opções de forças. As limitações ou deficiências de uma modalidade de acção de defesa militar podem tornar-se evidentes, apenas depois de se determinarem as forças necessárias para executá-la. E, quando existe uma combinação deficiente entre a modalidade de acção de defesa militar e as forças militares, devem ajustar-se estas, reforçar a modalidade de acção de defesa militar, modificar os objectivos ou aceitar riscos adicionais? Beaufre caracteriza este dilema como o maior desafio do planeador de forças: «O problema militar mais difícil de resolver é estabelecer um sistema de segurança, tão económico quanto possível em tempo de paz, capaz de se transformar rapidamente numa força poderosa em caso de perigo de agressão» (Beaufre, 1974: 71).



Muitas vezes os factores políticos, burocráticos e organizacionais obscurecem os importantes elementos racionais das decisões de planeamento estratégico. Por isso, face à presente dinâmica do ambiente de segurança e à crescente competição por recursos escassos, escolher a melhor modalidade de acção de defesa nacional, a modalidade de acção de defesa militar mais acertada e as forças militares mais adequadas, é uma tarefa com enorme relevância. Com efeito, os erros cometidos hoje produzirão modalidades de acção e forças militares mal adaptadas às necessidades futuras do país.

Devido às complexidades envolvidas e a numerosas incertezas que tornam difícil uma avaliação precisa, raramente são possíveis escolhas claras. Consequentemente, as decisões finais são, muitas vezes, tomadas em ambiente de negociação política e de justificação organizacional. Por conseguinte, os envolvidos nestas decisões de defesa nacional devem recorrer ao auxílio de modelos racionais, à medida que consideram os numerosos elementos de elaboração política e estratégica e tentam produzir juízos atempados e fundamentados sobre as escolhas complexas da estratégia de defesa nacional, da estratégia militar e das forças militares. Para além disso, é essencial que os decisores políticos comuniquem, clara e concisamente, o seu pensamento aos cidadãos.



APÊNDICE B

APLICAÇÃO AO CASO DA ESTRATÉGIA DE DEFESA MILITAR

Neste apêndice aplica-se o processo proposto ao caso particular da formulação da estratégia de defesa militar. Para isso, recorreu-se ao modelo apresentado em *Planeamento da Acção Estratégica Aplicada ao Estado* (Ribeiro, 1998), agora profundamente revisto e enriquecido com novas reflexões complementares efectuadas no âmbito do propósito específico desta investigação, de forma a poderem ser apresentadas algumas novidades relevantes à comunidade científica. Para esse efeito, foram incorporadas regras básicas e técnicas dos modelos de planeamento estratégico e de gestão estratégica à fase de formulação estratégica daquele modelo, focalizada em âmbito militar, para poder ser testada e rejeitada por docentes, investigadores, especialistas e peritos na matéria.

A materialização dos objectivos estratégicos de defesa nacional (OEDN) segundo as directrizes políticas de defesa nacional (DPDN) que, em conjunto, dão corpo à política de defesa nacional, implica, entre outras coisas relevantes, dispor de uma estratégia de defesa militar que articule os meios, no meio e no tempo, de forma a vencer confrontos, a contornar obstáculos, a diferir dificuldades, a aproveitar oportunidades, a utilizar apoios e a relegar neutralidades. Os meios a que a estratégia de defesa militar recorre são os que consubstanciam a força militar. O meio engloba os ambientes externo e interno onde o Estado actua. O tempo relaciona-se com os prazos críticos de materialização das ameaças militares aos objectivos estratégicos de defesa nacional. A formulação e a operacionalização da estratégia de defesa militar²⁵ são responsabilidades do Ministro da Defesa Nacional, a quem cumpre articular a política de defesa militar com a doutrina estratégica de defesa militar (DEDM), de forma a contribuir para a materialização dos objectivos estratégicos de defesa nacional, segundo as directrizes políticas de defesa nacional.

Os objectivos estratégicos de defesa nacional podem ser sistematizados em objectivos estratégicos de defesa militar (OEDM), a cargo das Forças Armadas, e em objectivos estratégicos de defesa pública (OEDP), a cargo dos restantes ministérios com responsabilidades de defesa nacional. Todavia, convém ter bem claro que ambos são alcançados de forma integrada, através do emprego do poder nacional nas suas diferentes expressões, a ponto de se criar uma interdependência e interligação muito forte, que não é

²⁵ A adopção destas duas fases é uma influência das regras básicas do modelo de gestão estratégica, que oferecem a sustentação teórica para o seu desenvolvimento neste modelo.



posta em causa pela categorização antes definida. Na realidade, ela serve apenas para arrumação e ordenação de conceitos, de forma a facilitar a compreensão da complexa problemática que se está a tratar. Contudo, consoante é a conjuntura, assim se privilegia a materialização de objectivos estratégicos de defesa militar e de defesa pública. Tudo depende das circunstâncias, nomeadamente dos objectivos nacionais actuais a materializar, dos problemas a superar e das eventualidades a explorar das potencialidades a empregar e das vulnerabilidades a corrigir. Daqui decorre que é o ambiente externo, onde estão os problemas e as eventualidades, e o ambiente interno, onde se encontram as potencialidades e as vulnerabilidades, que determinam as prioridades relativas da defesa militar ou da defesa pública. No caso da estratégia de defesa militar e, entre os objectivos estratégicos de defesa nacional, interessam apenas aqueles que implicam trabalho de negação do Estado no quadro das relações internacionais, com recurso preferencial às Forças Armadas.

O processo de formulação da estratégia de defesa militar (Fig. 10) desenvolve-se segundo os ciclos destinados a identificar os objectivos estratégicos de defesa militar e a conceber a doutrina estratégica de defesa militar, a partir dos quais, na operacionalização, se concretizará o planeamento estratégico militar, de forma a edificar, a dispor e a empregar meios militares de coacção num dado meio e tempo, tendo em vista superar problemas e explorar eventualidades, empregando potencialidades e corrigindo vulnerabilidades. Cumpre à estratégia de defesa militar contribuir para garantir a segurança indispensável à consecução ou salvaguarda dos objectivos estratégicos de defesa nacional, vencendo, contornando ou diferindo as contrariedades que a isso se oponham. Nestas circunstâncias, como a estratégia de defesa militar tem um campo mais restrito que a política de defesa nacional, os objectivos estratégicos de defesa militar são apenas uma parte muito pequena dos objectivos estratégicos de defesa nacional. Porém, em determinadas circunstâncias, poderão ser o seu núcleo dominante e vital, quando as contrariedades internacionais forem muito fortes. É o caso de países sujeitos a agressões militares por parte de actores poderosos. Quando isto acontece, a estratégia militar confunde-se com a estratégia de defesa nacional, porque os objectivos estratégicos de defesa militar são de tal monta, que quase obscurecem os outros objectivos estratégicos de defesa nacional. Por outro lado, o domínio estratégico não apresenta limites bem definidos, pela própria natureza integrada das acções políticas em geral, tanto estratégicas como não estratégicas. Verifica-se, por isso, um extravasamento marginal, mais ou menos amplo, da estratégia sobre o campo das acções políticas não estratégicas.



Para realizar os trabalhos de estudo e de resolução dos problemas de preparação e de emprego do poder militar, o Ministro da Defesa Nacional deve dispor de um órgão de estado-maior, sem personalidade própria, onde os seus principais membros, para além de responderem apenas perante si, se esforcem por situar o nível dos seus contributos com o da autoridade que servem. Também, no mais alto escalão nacional, e conforme foi referido no Apêndice A, o Primeiro-Ministro deve ter um órgão da mesma natureza, que integre, harmonize e direcione os contributos de todos os ministérios com responsabilidade na acção estratégica de defesa nacional do Estado. Infelizmente, umas vezes tais órgãos nem sempre existem para apoiar as decisões dos ministros e do Primeiro-Ministro. Outras vezes, quando estão constituídos, direccionam o seu esforço mais para as actividades administrativas, que para as estratégicas. Em qualquer dos casos, os inconvenientes são grandes, porque, normalmente, provocam falta de coordenação. Todavia, no essencial, resultam de não existir uma cultura e prática estratégica, que permita a análise do ambiente, a formulação, a operacionalização e o controlo estratégico.

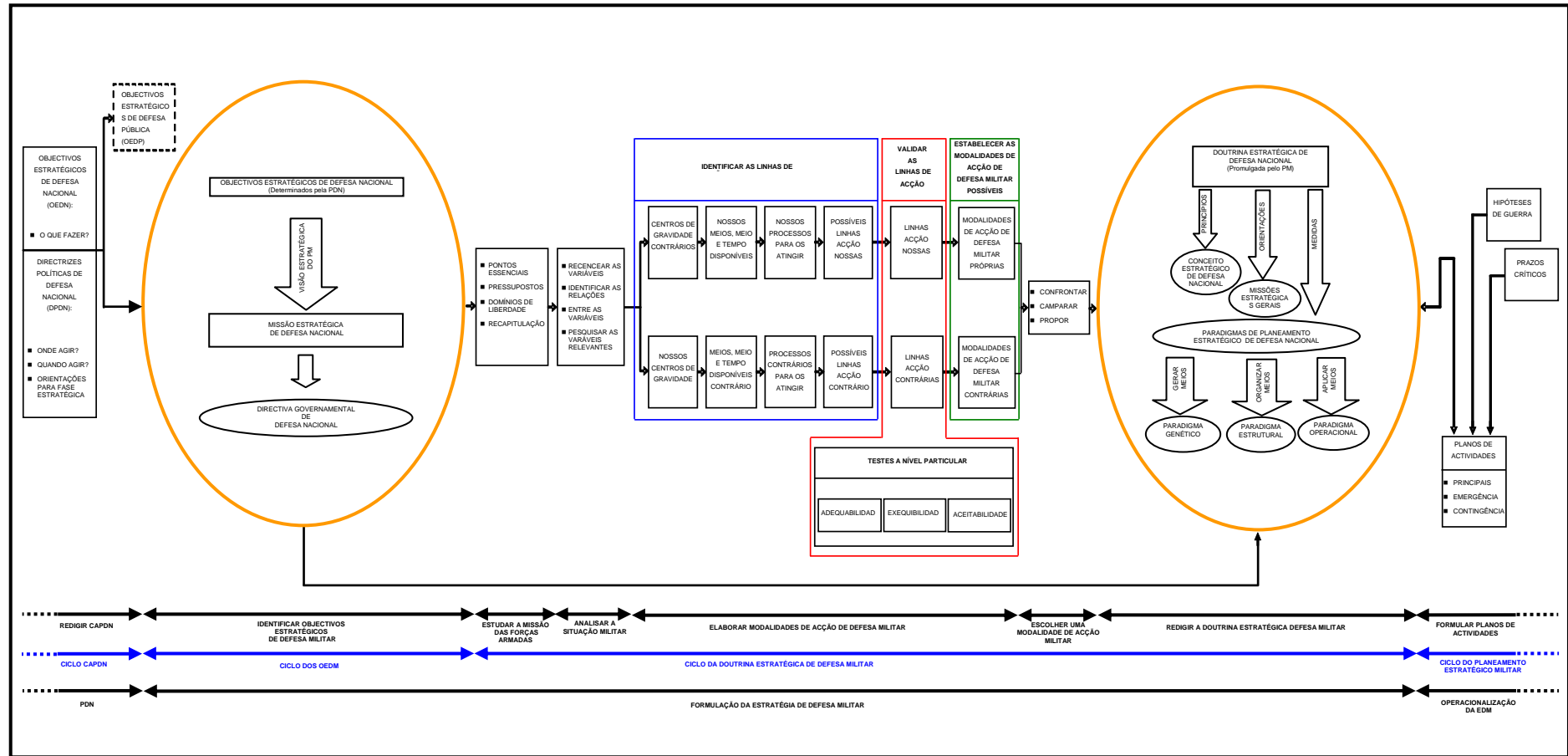


Fig. 10 – O processo de formulação da estratégia de defesa militar



1. Ciclo dos objectivos estratégicos de defesa militar

No início do ciclo dos objectivos estratégicos de defesa militar, o MDN deverá expurgar dos objectivos estratégicos de defesa nacional, os objectivos estratégicos de defesa pública, cujo interesse no âmbito da fase da estratégia de defesa militar é complementar. O que importa identificar claramente são os objectivos susceptíveis de levantar uma hostilidade, resistência ou rivalidade militar, por parte de uma outra vontade política externa, cuja materialização requer a preparação e o emprego da força militar nacional, segundo a estratégia de defesa militar. São os chamados objectivos estratégicos de defesa militar que, ponderados pela visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional, materializam a missão²⁶ estratégica de defesa militar, servem de guia ao ciclo da doutrina estratégica de defesa militar, e são explicitados na directiva ministerial de defesa militar, sob a forma de objectivos prioritários e directrizes de comando e direcção superior das Forças Armadas.

a. Objectivos estratégicos de defesa militar

A identificação dos objectivos estratégicos de defesa militar é feita com base nos resultados da interacção dos objectivos nacionais permanentes próprios com os dos Estados da área de interesse, que põe em evidência os objectivos divergentes, convergentes e neutros e as respectivas relações associadas. Neste âmbito, interessam os divergentes, de que decorrem as relações de conflito, de oposição e de competição, porque servem de base à definição das hipóteses de guerra e dos prazos críticos associados ao emprego das Forças Armadas. Tendo presente estes aspectos, bem como os processos de elaboração e escolha dos objectivos nacionais actuais, importa realçar que, nesta fase do processo de elaboração da estratégia de defesa militar, podem surgir como objectivos estratégicos de defesa militar, determinados objectivos aparentemente fora do campo da estratégia de defesa militar, mas que são ditados pelo seu papel de ciência informadora da política de defesa nacional. É o que acontece, frequentemente, com os objectivos de natureza estrutural e

²⁶ A palavra missão presta-se a confusões, porque engloba o propósito («porquê agir?») e a tarefa («o que fazer?»). Ao mais alto nível do Estado a missão estratégica são os fins fixados pela autoridade política, isto é, os objectivos estratégicos de defesa nacional. Neste quadro, as estratégias gerais propõem «o que fazer?», o que é do domínio da tarefa. Para os escalões subordinados a tarefa assim definida, torna-se a missão a cumprir. Ao nível do MDN a missão traduz as suas responsabilidades e pretensões, delimitando o seu ambiente de actuação. Representa a sua razão de ser e o seu papel na sociedade portuguesa.



genética, que visam eliminar ou atenuar algumas vulnerabilidades, ou fortalecer determinadas potencialidades²⁷.

As Forças Armadas existem para materializar os objectivos estratégicos de defesa militar. Embora contribuam para muitos outros objectivos nas áreas da segurança e do desenvolvimento nacionais, a sua principal função, a sua verdadeira razão de ser, é servir aqueles objectivos, pelo que a sua eficiência e eficácia são medidas pela forma como os atingem. Os objectivos estratégicos de defesa militar têm como funções: estabelecer a situação futura de referência na segurança para a actividade das Forças Armadas; justificar a actividade das Forças Armadas e até a sua existência; servir como padrões para os públicos de interesse poderem avaliar a eficiência e a eficácia das Forças Armadas; servir como medida para os públicos de interesse compararem o desempenho das Forças Armadas ao longo do tempo; aglutinar esforços para a acção estratégica militar ser coordenada com as restantes acções estratégicas nacionais.

Embora o conceito de acção política de defesa nacional (CAPDN) seja redigido numa linguagem política, a identificação dos objectivos estratégicos de defesa militar deve ser feita tendo em consideração a linguagem operativa da estratégia militar. Este aspecto, parecendo uma particularidade, é essencial para que os escalões subordinados das Forças Armadas compreendam, sem ambiguidades, a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional, a missão estratégica de defesa militar e a directiva ministerial de defesa militar, e contribuam adequadamente para o estudo da missão, para a análise da situação, para a elaboração e escolha de uma modalidade de acção militar e para a redacção da doutrina estratégica militar.

b. Visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional

O Ministro da Defesa Nacional é o responsável de topo do processo de formulação da estratégia de defesa militar. A sua vontade e o seu saber para nela se envolver, jogam um papel crucial, não só na dinâmica da acção estratégica militar, como, também, na adopção de novos comportamentos e no desenvolvimento de novas capacidades. Para participar em tais processos, é fundamental que aquele governante assuma o papel de

²⁷ Neste contexto, como notou Couto, podem ser considerados objectivos estratégicos de defesa militar: a obtenção de auto-suficiência em determinados recursos alimentares ou energéticos; a criação de reservas estratégicas de bens essenciais; a fixação de população numa determinada região; a construção de uma determinada rede de comunicações; ou a criação de uma força nuclear com certas características (Couto, 1998: 327).



líder²⁸, imprimindo às Forças Armadas um dinamismo que tenha reflexo em toda a estrutura da sociedade nacional, e que permita o envolvimento e a participação activa de todos os cidadãos. Cabe ao Ministro da Defesa Nacional um papel relevante na sua mobilização e motivação²⁹, de forma a transformar o potencial individual em desempenho colectivo de elevado nível. No entanto, a assumpção do papel de líder pelo Ministro da Defesa Nacional só é verdadeiramente possível quando este dispõe de uma percepção do passado e do presente do país e das Forças Armadas, que lhe permita traçar um rumo para o futuro. Por outras palavras, deve possuir uma visão, ou guia filosófico para a segurança militar no futuro, que seja a base do êxito que deseja que as Forças Armadas venham a atingir através da acção estratégica militar, contribuindo para que o país supere problemas e explore eventualidades, pela materialização dos objectivos estratégicos da defesa militar. Para isso, é essencial que a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional esteja alinhada com as preocupações de segurança dos cidadãos. A promoção desse alinhamento torna indispensável o esclarecimento de todos os cidadãos, acerca do quadro futuro de segurança militar que o MDN pretende alcançar, essencial para que este edifique, disponha e empregue os recursos de forma mais produtiva. Como refere Niven, também importa que a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional descreva concretamente a condição futura de segurança a que se quer e pode chegar. Interessa, igualmente, motivar os interessados e envolvidos a tomar as decisões e a realizar as acções necessárias, aceitando sacrifícios, na perspectiva da compensação futura resultante da concretização dos seus anseios de segurança nacional. Acresce que a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional oferece clareza e orientação para a tomada de decisões, aspectos essenciais ao estabelecimento de uma base comum de esforço e de coordenação estratégica (Niven, 2003: 116). Por fim, o alinhamento dos interesses inspira os cidadãos a trabalhar em direcção a um conjunto integrado de objectivos estratégicos de defesa militar, proporcionando-lhes valor e motivação para concentrarem a sua energia e os seus recursos na concretização da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional. Neste contexto, Dess e Picken consideram que uma visão estratégica eficaz deve proporcionar «uma clara direcção futura, um enquadramento para a missão e objectivos da organização... uma visão estratégica eficaz é clara, determinante e comunicada de uma maneira que motiva e inspira

²⁸ Aqui reportado ao delinear do relacionamento entre o Ministro da Defesa Nacional, os membros das Forças Armadas e os cidadãos, e aos seus esforços para estabelecer padrões de organização, canais de comunicação e métodos e procedimentos bem definidos. Inspirado em Hersey e Blanchard, 1977: 92.

²⁹ A motivação traduz o nível de intensidade, de persistência e de iniciativa revelado pelos cidadãos. É um factor significativo para o sucesso (Green, 1995: 2 e 3).



um sentido amplamente partilhado da direcção e dos próprios da organização» (Dess, Picken, 2000: 19). Como se referiu, a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional apresenta o quadro de segurança militar desejado e possível no futuro. Todavia, por um lado, as coisas correctas no futuro raramente são evidentes (Bryant, 1997: 31). Por outro lado, devem ser coerentes com o padrão de actuação do MDN no presente e merecer total credibilidade. Na elaboração da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional, este precisa atender a três premissas fundamentais: a situação de segurança militar ambicionada deve ser possível, o que implica conhecer bem o país e as suas Forças Armadas; a sua visão estratégica deve favorecer todos os públicos de interesse; o seu enunciado deve ser conciso, porém poderoso, de forma a concentrar a acção estratégica militar e a incentivar todos os cidadãos para aquilo que é decisivo. Muitas vezes surge sob a forma de *slogans* do tipo «Andar rapidamente e em força»³⁰, como referiu, em 1961, o Presidente do Conselho de Ministros e Ministro da Defesa Nacional, Professor Doutor Oliveira Salazar, quando eclodiu o conflito armado em Angola.

A elaboração da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional é um processo carregado de emoção, que procura reconhecer o propósito do MDN e agregar os esforços de defesa militar, envolvendo todos os cidadãos. Não se trata de uma vulgar declaração das oportunidades estratégicas do futuro! É, antes, uma afirmação convicta e determinada de quem se é, do que se valoriza e de quais os anseios nacionais em termos de segurança militar. A produção de tal afirmação requer a acção de uma liderança aberta e decidida, que estimule a eclosão e assumpção convicta desses sentimentos em todos os cidadãos.

Para que seja possível ao Ministro da Defesa Nacional assumir este papel de líder, é essencial que possua um conjunto de competências no campo da estratégia militar. A realidade mostra que, normalmente, o Ministro da Defesa Nacional (como os restantes governantes), desempenha as suas funções centrado na resolução de problemas imediatos, realizando um trabalho fragmentado e agindo, na maior parte das vezes, sob tensão, actuando única e exclusivamente dentro do MDN, contribuindo para perpetuar o processo burocrático da tomada de decisão. Porém, o ambiente instável em que se move hoje em dia, obriga a que o Ministro da Defesa Nacional (e os governantes em geral), cada vez mais, desempenhe a função de estrategista, com actuações centradas em seis etapas essenciais da elaboração da sua visão estratégica: na declaração inicial, onde afirma as suas ambições e as exigências do ambiente de segurança militar; na modelação da declaração

³⁰ Declaração proferida através da rádio e da televisão, em 13 de Abril de 1961, data em que assumiu a pasta de Ministro da Defesa Nacional, em acumulação com a de Presidente do Conselho de Ministros.



inicial pelos seus principais assessores; na elaboração descritiva da visão estratégica por uma equipa competente; na aceitação de avanços e recuos do processo de elaboração da visão estratégica; na definição de um prazo confortável para a concretização do trabalho; na obtenção de uma direcção para o futuro, que seja viável, focalizada, flexível e de fácil entendimento e comunicação. Desta forma, a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional oferecerá um sentido compartilhado de um futuro desejado em termos de segurança militar. Contudo, o comprometimento com uma determinada visão não é tarefa fácil para os cidadãos em geral e para os membros do MDN em particular. Para estes, toda a transformação das Forças Armadas começa pela compreensão das dimensões da mudança, para que os militares entendam bem o seu papel e não receiem o impacto provocado pela nova visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional. Para isso, ela deve ser intangível, concisa e relevante, divulgada de forma penetrante em todos os veículos de comunicação do MDN, e sujeita a um programa de interacção que esclareça eventuais inconsistências, e discuta e recolha novos contributos para a sua formulação.

c. Missão estratégica de defesa militar

A missão estratégica de defesa militar traduz «o fim em mente» (Covey, 1990: 47), isto é, declara o sentido global do propósito e da tarefa do MDN, em termos de actividade a realizar para concretizar a visão do Ministro da Defesa Nacional, ou seja, do estado final de segurança militar desejado. Refere-se à função do MDN dentro da sociedade nacional e, face ao estipulado na Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, deve ser definida em termos de satisfação das necessidades de segurança militar. Constitui uma maneira de traduzir o sistema de valores em torno de crenças ou de áreas básicas de actuação. Está alinhada com os seguintes aspectos:

- Qual a razão de ser do MDN?;
 - Qual o seu papel na sociedade?;
 - Qual a natureza da sua actividade?;
 - Quais os tipos de actividades onde deve concentrar os esforços no futuro?
- (Inspirado em Oliveira, 1998: 108).

A declaração da missão estratégica de defesa militar incorpora as exigências genéricas da segurança militar da sociedade nacional, nas considerações sobre a



concretização da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional. É um chamamento para a acção estratégica militar e deve partir do pressuposto de que o MDN, como um todo, compartilha aquela visão. A missão estratégica de defesa militar corresponde à causa pela qual se deve lutar, a razão de ser do MDN, sendo que essa se extingue à medida que a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional se concretiza. Quando isso começa a acontecer, o Ministro deve conceber um novo sonho, uma espécie de reinvenção das actividades do MDN, assegurando a sua evolução sustentável. É esta a razão fundamental pela qual, em Portugal e decorrente das mudanças do Governo, são desencadeados os habituais processos de revisão da documentação estruturante de defesa militar, sendo as missões actualizadas, de dois em dois anos, no âmbito do Ciclo Bienal de Planeamento de Forças.

A missão estratégica de defesa militar evidencia as exigências genéricas de segurança militar da sociedade nacional, a que as Forças Armadas devem atender. Nesse sentido, traduz uma dimensão geral das competências centrais do MDN, necessárias para cumprir tais exigências, que o distingue dos outros ministérios pela sua peculiaridade. A missão estratégica de defesa militar também deve considerar os recursos existentes e previsíveis, e manter uma coerência entre o passado, o presente e o futuro. Para além disso, necessita de enunciar as situações actual e futura do MDN. A formulação da missão estratégica de defesa militar é eficaz quando consegue definir uma individualidade para o MDN, ou uma personalidade própria para a sua actividade, e quando é estimulante, inspiradora e revitalizante para todos os cidadãos.

Estabelecer a missão estratégica de defesa militar e declará-la formalmente é da maior importância para o país, porque ajuda a concentrar o esforço militar nacional numa direcção, ao explicitar os principais compromissos do MDN³¹. Também reduz o risco resultante da prossecução de objectivos estratégicos de defesa militar conflitantes, evitando paralisias ou outras vulnerabilidades, susceptíveis de serem exploradas pelos contrários durante a acção estratégica militar. Serve, igualmente, para alicerçar a atribuição de recursos aos órgãos do MDN, segundo as regras gerais apresentadas pela missão. Porém, é essencial para estabelecer os limites de responsabilidade pela elaboração da estratégia de defesa militar, ao definir as tarefas a cumprir, e para fundamentar a sua formulação, sem providenciar direcções operacionais.

³¹ Para isso, deve adoptar-se um processo sistemático de estabelecer a missão estratégica de defesa militar aos três níveis: do MDN; de cada ramo das Forças Armadas; e, dentro destas, nos seus sectores funcionais.



A missão estratégica de defesa militar, como atrás referido, precisa de ser actualizada pela redefinição da actividade das Forças Armadas. Porém, em vez de se provocarem grandes alterações na declaração da missão estratégica de defesa militar, parece mais vantajoso proceder a reajustamentos periódicos, de acordo com as novas exigências conjunturais. As Forças Armadas que são servidas por escolas de pensamento estratégico e estados-maiores dinâmicos, procedem dessa forma e apresentam, permanentemente, a sua condição de actuação ajustada à conjuntura estratégica. Isto é, mantêm a missão estratégica de defesa militar compatível, mais com a satisfação das necessidades de segurança militar dos cidadãos, do que com um processo de execução de tarefas militares clássicas. Só esta abordagem permite que as Forças Armadas ampliem o âmbito das suas operações e, em muitos casos, mostrem a sua utilidade ao país.

Quando mudam as circunstâncias estratégicas ou quando, durante um longo período, não se observa a orientação apresentada pela missão, é preciso alterar a declaração de missão, repensando as áreas de actuação e as tarefas realizáveis. Para isso, o MDN deve interrogar-se se ainda é válida a descrição da sua actividade, quais são os grupos de cidadãos que reconhecem a necessidade e utilidade das Forças Armadas, e como deveria ser a sua actividade. A defesa militar precisa de ser vista como um processo de satisfação das necessidades de segurança militar, e não como um processo de execução de tarefas militares padrão. Estas, são transitórias, enquanto as necessidades de segurança militar são eternas. Porém, muitas vezes, o MDN revela miopia estratégica, ao manter tarefas que perderam utilidade e premência, sem as redefinir face às novas circunstâncias da conjuntura estratégica. Uma missão estratégica de defesa militar bem elaborada, procura satisfazer as exigências de segurança militar dos cidadãos. Quando isso não ocorre, até pode acontecer que o MDN corrija os seus efeitos por períodos mais ou menos longos, quando os desafios estratégicos militares não são decisivos. Contudo, esta situação não resiste à mais pequena alteração da conjuntura estratégica e, nessa altura, o país sofrerá perdas gravíssimas, já que não será capaz de, por si só, ou com os seus aliados, mas de forma equitativa e respeitada³², fazer face a tais desafios.

Para se perceber como a missão estratégica de defesa militar atende às necessidades de segurança militar dos cidadãos, devem colocar-se as seguintes questões:

³² Isto é, sem grandes perdas de soberania como tem acontecido a Portugal no quadro do relacionamento estratégico com o Reino Unido, enquadrado pelo Tratado de Windsor.



- Como beneficiarão com a execução das acções estratégicas militares que permitem a concretização da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional?;
- A realização de tal visão estratégica assegurará a edificação de capacidades e a realização de tarefas com utilidade para as preocupações de segurança militar?;
- Qual será o benefício se a visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional se concretizar?;
- Será obtida a sua confiança e apoio, e isso influenciará o prestígio e a capacidade das Forças Armadas cumprirem as suas tarefas?;
- O MDN conseguirá reter os seus efectivos e garantir que estes se sintam comprometidos com a consecução da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional?;
- Conseguirão as Forças Armadas construir parcerias sólidas com aliados dedicados?;
- Atrairão o apoio da opinião pública?;
- Consolidarão os esforços na busca da segurança militar nacional?.

Evidentemente que a missão estratégica de defesa militar deve satisfazer todos os cidadãos da forma mais plena possível, porque estes procuram maximizar a segurança militar proporcionada pelas Forças Armadas. Para isso, formam uma expectativa de segurança militar e agem com base nela. Nestas circunstâncias, o valor das Forças Armadas para os cidadãos, corresponde aos benefícios de segurança militar que esperam usufruir. O custo é representado por todos os encargos relacionados com a edificação, a disposição e o emprego das Forças Armadas. O reconhecimento público está, normalmente, associado à relação entre custo e valor.

As Forças Armadas devem ter valor para os cidadãos, para que o seu contributo para a segurança nacional (sem esquecer o desenvolvimento) seja avaliado e reconhecido relativamente aos outros departamentos públicos. O processo de construção de valor nas Forças Armadas implica: inovar nas capacidades e nas tarefas; apresentar resultados úteis; alinhar os cidadãos com os valores criados, liderar, motivar e incentivar o desempenho dos membros das Forças Armadas. Em geral, o valor das Forças Armadas é aumentado alargando as barreiras clássicas das tarefas a realizar. Para isso, é necessário realizar novas tarefas em áreas de oportunidade, onde seja possível criar e produzir novo valor reconhecido pelos cidadãos. Para actuar nestas áreas é forçoso criar novas competências



nos ramos das Forças Armadas e trabalhar sistematicamente novos processos em interacção com o país.

d. Directiva ministerial de defesa militar

A directiva ministerial de defesa militar define a política de defesa militar do Governo em funções. Esta, traduz o que as Forças Armadas farão para cumprir a missão estratégica de defesa militar, tendo presente as circunstâncias do ambiente estratégico e a influência resultante da política de defesa nacional. Resulta da análise da missão estratégica de defesa militar fixada a nível integral pelo Governo e reflecte a visão do Ministro da Defesa Nacional sobre o que é necessário e possível fazer com prioridade no seu mandato, pelos três ramos das Forças Armadas e com os recursos disponíveis e previsíveis para materializar os objectivos estratégicos de defesa militar.

Existem dois níveis fundamentais para a política de defesa militar. Um nível superior, vocacionado para o planeamento das actividades das Forças Armadas como um todo. Neste escalão a política de defesa militar é concebida pelo MDN e determinada pelo Ministro da Defesa Nacional. Assume forma pública na directiva ministerial de defesa militar. O nível sectorial da política de defesa militar está vocacionado para o planeamento das actividades dos três ramos das Forças Armadas e é materializado pelas directivas de política naval, de política terrestre e de política aérea aprovadas pelos respectivos Chefes Militares. Estas três directivas aprofundam e particularizam, em cada ramo das Forças Armadas, os objectivos e as directrizes de comando e administração superior determinadas na directiva ministerial de defesa militar e orientam o respectivo planeamento estratégico militar.

A directiva ministerial de defesa militar interpreta e traduz os objectivos estratégicos de defesa militar, a visão estratégica do Ministro de Defesa Nacional e a missão estratégica de defesa militar em ideias mais concretas e accionáveis, definindo os objectivos genéticos, estruturais e operacionais prioritários e as directrizes de comando e administração superior que o Ministro da Defesa Nacional pretende que as Forças Armadas alcancem e adoptem no âmbito da doutrina, da organização, do pessoal, do material, do treino e da sustentação. É, por isso, um instrumento essencial da permanente transformação das Forças Armadas para a satisfação dos requisitos necessários ao cumprimento da missão estratégica de defesa militar. Aquela directiva, também explica o papel que cada ramo das Forças Armadas tem no conjunto global da acção do MDN. Para além disso, permite uma



mais correcta avaliação do desempenho estratégico. Nestas circunstâncias, constitui-se como um referencial de orientação para as Forças Armadas cumprirem a missão estratégica de defesa militar no período a que respeita.

A elaboração³³ da directiva ministerial de defesa nacional é um processo complexo, do qual fazem parte análises cuidadosas das forças ambientais e das exigências dos públicos de interesse. Requer que o Ministro da Defesa Nacional faça escolhas racionais, que avaliem exigências estratégicas e resolvam disputas. Para ter utilidade e motivar, a directiva ministerial de defesa militar deve ser tanto desafiadora como realista. Precisa, no entanto, de evitar adoptar objectivos e directrizes demasiado ambiciosos ou excessivamente fáceis de alcançar. Por isso, é essencial um envolvimento intenso na definição dos objectivos estratégicos de defesa militar, da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional e da missão estratégica de defesa militar, de forma a elaborar uma directiva ministerial de defesa militar realista e operacionalizável. A sua revisão periódica é decidida em função dos resultados do controlo das actividades decorrentes dos objectivos fixados e incluídos nos planos de actividades dos ramos das Forças Armadas.

2. Ciclo da doutrina estratégica de defesa militar

O ciclo da doutrina estratégica de defesa militar visa estabelecer um conjunto de ideias e de atitudes racionais, válidas para orientar a acção estratégica de defesa militar. Para isso, a partir do estudo da missão das Forças Armadas e da análise da situação militar, o MDN elabora diversas modalidades de acção militar que são propostas para decisão do Ministro da Defesa Nacional. A modalidade de acção militar escolhida servirá de base à redacção da doutrina estratégica de defesa militar.

Este ciclo desenvolve-se segundo uma dupla exigência, cuja observância escrupulosa condiciona a qualidade do resultado: a predominância do raciocínio objectivo sobre o subjectivo; a busca da melhor eficácia, antes da obtenção da melhor eficiência. Para além disso, apoia-se na intuição, que não pode ser qualificada como boa senão depois de ter passado pela selecção de dados objectivos. Servindo de guia à reflexão, ele favorece a imaginação criativa necessária à elaboração da melhor solução estratégica possível. Também, propicia a relação custo-eficácia mais favorável. O ciclo é decomposto em etapas, pelo que a sucessão cronológica imposta é uma garantia de qualidade. Embora

³³ O modelo de planeamento estratégico oferece um conjunto de regras básicas úteis para a elaboração da directiva ministerial de defesa nacional.



apresentado sob uma forma linear, que visa facilitar a sua exploração, este ciclo é interactivo, porque a incerteza e o carácter subjectivo dos factores da situação, obrigam a reapreciações sucessivas. O processo de elaboração do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar é apenas uma ajuda à decisão. Não tem como objecto a tomada ou a orientação da decisão. Sendo lógico e coerente, facilita o diálogo no interior do MDN, onde é indispensável a diversidade das formações e das competências dos seus membros.

O ciclo da doutrina estratégica de defesa militar pode ser dividido em cinco etapas³⁴, cada uma das quais associada a uma ideia-chave e a uma questão:

- Estudar a missão das Forças Armadas – Compreender – «o que se quer fazer?»;
- Analisar a situação militar – Examinar – «o que se deve saber?»;
- Elaborar as modalidades de acção militar – Imaginar – «o que se pode fazer?»;
- Escolher uma modalidade de acção militar – Seleccionar – «o que vale a pena fazer?»;
- Redigir a doutrina estratégica de defesa militar – Expressar – «o que se vai fazer?»;

Depois do Ministro da Defesa Nacional tomar a decisão relativamente à modalidade de acção militar escolhida, é redigida a doutrina estratégica de defesa militar, que servirá de orientação a todos os escalões subordinados para a execução da respectiva missão estratégica.

As duas primeiras etapas fazem apelo à análise, devem conservar durante o maior tempo possível o seu carácter objectivo e não ceder à tentação de imprimir prematuramente visões pessoais da situação, que poderão conduzir a ideias pré-concebidas. A terceira etapa apela à imaginação criativa e é a expressão da subjectividade, que traduz o talento. A quarta etapa tira partido das técnicas matemáticas e é a expressão da objectividade, que traduz o conhecimento científico. A quinta etapa recorre à síntese e é a expressão da capacidade de raciocínio que traduz a lógica e a estruturação da acção.

a. Estudar a missão das Forças Armadas

A missão estratégica de defesa militar engloba a tarefa, «o que fazer?», isto é, a acção estratégica militar considerada adequada, exequível e aceitável para superar

³⁴ Definida conjugando as regras básicas propostas pelo modelo de planeamento estratégico e pelo modelo de gestão estratégica.



problemas e explorar eventualidades empregando potencialidades e corrigindo vulnerabilidades, de forma a materializar os objectivos estratégicos de defesa militar. Inclui, também, o propósito, «porquê agir?», ou seja, o espaço da actuação estratégica militar que se pretende ocupar. Em linguagem figurada, a missão estratégica de defesa militar define «qual vai ser o jogo». A tarefa explicita «como vai ser jogado», enquanto o propósito indica «porque vai ser jogado». Conjugando a tarefa com o propósito, obtém-se uma indicação acerca de «o que se quer fazer?». Esta indicação é muito importante, uma vez que constitui o denominador comum ou tema unificador das diversas acções a desenvolver pelos órgãos do MDN, de forma a garantir a máxima eficácia na eficiência global.

(1) Pontos essenciais

A missão estratégica de defesa militar traduz a vontade de modificar uma situação, por intermédio de uma acção estratégica onde prevaleça o uso da força militar. Para isso, torna-se essencial que o Ministro da Defesa Nacional, responsável pela estratégia militar, disponha sobre ela uma correcta compreensão³⁵, o que passa por identificar, claramente e em primeiro lugar, os pontos essenciais da missão – a tarefa e o propósito. Assim, e tendo presente o que as Forças Armadas devem alcançar ou preservar («o quê?» – objectivos estratégicos de defesa militar), e em que condições («onde agir?», «quando agir?» e orientações para os Ramos das Forças Armadas), identificados com recurso ao conceito de acção política de defesa nacional, importa caracterizar melhor o propósito da missão «porquê agir?». Para isso, poderá ser necessário elaborar um estudo específico, a submeter à consideração do Ministro da Defesa Nacional. Em caso algum se deve abordar neste estudo a forma de conduzir a acção, ou seja, responder à questão «com quê?» – meios, e «como?» – processos de acção. Como a resposta à questão «porquê agir?» se destina a proporcionar uma conveniente compreensão do propósito da missão que permite satisfazer melhor a política de defesa militar, o estudo de nível geral pode ser completado pela realização de estudos no domínio das estratégias militares particulares. Para articulação dos estudos a estes diferentes níveis, e para que a missão estratégica de defesa militar de nível geral seja explorável pelas estratégias militares particulares, o propósito deve contribuir

³⁵ Este requisito é uma consequência directa de uma regra básica preconizada pelo modelo de gestão estratégica, para verificar a harmonia entre os objectivos e a modalidade de acção.



para a definição de tarefas sectorialmente realizáveis³⁶. Em seguida é preciso caracterizar bem as tarefas a cumprir, o que pode obrigar a um segundo estudo específico, igualmente a submeter à consideração do Ministro da Defesa Nacional, de forma a definir claramente «o que fazer?» para satisfazer os objectivos estratégicos de defesa militar, tendo presente as condições identificadas no conceito de acção política de defesa nacional, indicando o seu encadeamento e eventual prioritização. É importante que as tarefas assim definidas possam inspirar critérios objectivos de sucesso, a partir dos quais será possível apreciar a eficácia da acção militar realizada. Em situações de grande perturbação do ambiente operativo do Estado, como acontece em tempo de crise, onde a natureza das tarefas é pouco evidente, pode não ser possível especificá-las durante o estudo da missão das Forças Armadas, resultando aquelas do processo de iteração da análise da situação militar, a realizar na etapa seguinte. A identificação dos pontos essenciais da missão deve ter em consideração a linguagem operativa da estratégia militar. Como referido antes, este aspecto é essencial para que os escalões subordinados compreendam, sem ambiguidades, a missão estratégica de defesa militar e desenvolvam as respostas adequadas às questões que lhes são colocadas pelo propósito «porquê agir?» e pela tarefa «o que fazer?».

(2) Pressupostos

Uma vez identificados os pontos essenciais da missão, adoptam-se os pressupostos, que são hipóteses de trabalho ainda não verificadas, mas indispensáveis e condicionantes do desenvolvimento da doutrina estratégica de defesa militar. Dizem respeito a parâmetros objectivos³⁷ que se encontram fora do campo de acção do decisor que, caso se revelem infundados, podem afectar a validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar. Como tal, devem traduzir suposições razoáveis, válidas, pertinentes e em reduzido número, satisfazendo, simultaneamente, as seguintes condições:

- Ser necessários e limitados a um facto ou a factos cuja realização é indispensável para que a análise da situação militar possua objecto;
- Ser realizáveis, logo coerentes com a situação actual e com a situação futura;
- Ser verificáveis em tempo útil, antes de ser posta em prática a doutrina estratégica de defesa militar que condicionam, para que esta esteja bem adaptada à realidade.

³⁶ O propósito de um escalão superior determina as tarefas do escalão subordinado.

³⁷ Em caso algum os pressupostos devem revestir-se de carácter subjectivo, nomeadamente das hipóteses sobre o comportamento, as intenções ou as possibilidades contrárias.



Convirá notar que as condições enunciadas são imperativas. Portanto, caso não sejam realizadas, tornar-se-á necessário retomar de início o estudo da missão das Forças Armadas. Daí que a adopção de pressupostos requeira, para além de um conhecimento pormenorizado da situação, muita experiência e competência de quem os formula. A necessidade de pressupostos pode não surgir de forma evidente nesta etapa do modelo. Contudo, a sua adopção é sempre possível em qualquer das etapas posteriores do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar, em especial na elaboração das modalidades de acção militar. Só assim se conseguirá lidar com a multiplicidade de variantes e sub variantes em número crescente ao longo do modelo. A adopção de pressupostos é uma tarefa de suma importância e de alto risco, porque, como antes se referiu, caso se revelem infundados, podem afectar seriamente a fase da estratégia de defesa militar e prejudicar o desempenho militar do Estado. Por isso, devem ser adoptados com grande prudência e mantidos em máximo relevo. Como regra básica, retêm-se apenas aqueles sem os quais a análise da situação perderia irremediavelmente todo o significado.

(3) Domínios de liberdade

A missão das Forças Armadas deve ser cumprida na observância de determinados domínios de liberdade, que traduzem a margem de manobra definida pelo Ministro da Defesa Nacional para realização da acção estratégica militar. Englobam condicionantes objectivos e subjectivos do meio, dos meios, do tempo e dos processos de acção militar, deduzidos das orientações para a fase estratégica, estabelecidas no conceito de acção política de defesa nacional. Os condicionantes objectivos são aqueles a que não se pode fugir, quaisquer que sejam as circunstâncias. Os condicionantes subjectivos são a expressão dos desejos do Ministro da Defesa Nacional, que determinam a missão. Nesse sentido, o MDN deve informar o Ministro da Defesa Nacional se a tomada em consideração destes condicionantes deve ser efectuada segundo a melhor eficácia possível. Neste caso, serão tratados como condicionantes objectivos. Caso contrário, serão integrados apenas no fim do processo, quando se compararem as modalidades de acção militar. Em situação de crise deve ser prestada uma atenção particular aos condicionantes do meio, dos meios, do tempo e dos processos de acção militar. É evidente que, nestas circunstâncias, os condicionantes subjectivos serão mais numerosos que em caso de guerra, visto que haverá sempre limitações nos processos de acção. Alguns, imperativos, deverão



ser tratados como condicionantes objectivos e, por consequência, ser tidos em conta na recapitulação da missão das Forças Armadas e não, apenas, na comparação das modalidades de acção militar amigas, nomeadamente quanto se analisarem os custos.

(4) Recapitulação

Por fim, procede-se à recapitulação da missão das Forças Armadas, processo iterativo³⁸ de avaliação da sua conformidade com as necessidades decorrentes da evolução da situação e da reformulação simples, clara e concisa, da ordem que será dada aos ramos das Forças Armadas encarregados das acções estratégicas sectoriais. Deve permitir realçar, com a linguagem operativa da estratégia militar, não só as diferentes tarefas a realizar, mas, também, o grau de liberdade acordado para conduzir a acção estratégica. A recapitulação da missão tem como finalidade clarificar a situação na qual o Estado tem de agir usando a força militar. Fornece uma primeira ideia de complementaridade dos diferentes domínios de acção militar a que o Governo pode fazer apelo, sem juízos antecipados sobre o papel que lhes será confiado. Tal facto pode fornecer indicações preciosas, não só sobre a natureza das acções militares incompatíveis com a situação a gerir, mas, também, sobre a incidência da missão estratégica de defesa militar no desenrolar das missões estratégicas a nível particular de cada ramo das Forças Armadas. Embora o processo de recapitulação normalmente não permita conclusões claras e precisas, nem a expressão definitiva da missão das Forças Armadas a confiar aos escalões subordinados, é imperativo, tanto para definir os domínios que permite excluir, como para os que permite envolver na acção estratégica militar.

³⁸ O imperativo de assegurar a conformidade da missão das Forças Armadas com as necessidades resultantes da evolução da situação, obriga a que as interacções sejam frequentes, o que é particularmente intenso em situação de crise. Com efeito, nesta primeira etapa do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar, diversos pontos podem surgir de forma imprecisa. Por isso, nas etapas seguintes convirá regressar ao estudo da missão das Forças Armadas, cada vez que um elemento do diálogo com o decisor político ou um dado novo da análise permitam precisá-lo, a fim de melhorar o conhecimento das componentes indispensáveis à resolução do problema estratégico.



b. Analisar a situação militar

Esta etapa consiste no exame³⁹ objectivo e rigoroso, sem ideias preconcebidas relativamente à modalidade de acção militar a escolher⁴⁰, sobre «o que se deve saber?», isto é de todas as variáveis (factores) da situação⁴¹, segundo todos os aspectos que podem ter incidência, directa ou indirecta, mediata ou imediata, sobre a acção estratégica de defesa militar. Por outras palavras, a análise da situação militar destina-se a tornar evidentes as variáveis relevantes do ambiente operativo do Estado, relacionadas com a situação estratégica militar colocada pela missão estratégica de defesa militar. Deve ser a mais completa possível, tendo em conta o tempo disponível para a realizar e as informações acessíveis. É vulgar, em fases mais avançadas do processo de formulação da estratégia de defesa militar, regressar a esta etapa para a completar e actualizar.

Na análise da situação militar avalia-se a aptidão das forças próprias face às dos contrários, e estrutura-se convenientemente a tarefa caracterizada no estudo da missão das Forças Armadas. Assim, são evidenciadas as descontinuidades no espaço e no tempo, e os desequilíbrios entre as forças próprias e as contrárias, de forma a modificar as suas capacidades, a fim de, em fases posteriores do processo, elaborar e escolher a modalidade de acção militar a adoptar. As variáveis da situação permitirão precisar a forma de operar «como agir?» e a tarefa adaptada à situação estratégica «o que fazer?» e, eventualmente, o propósito visado «porquê agir?». Para isso, a análise da situação militar exige um exame muito fino a dados geopolíticos e geoestratégicos, avaliando a sua influência na situação estratégica militar. Desenvolve-se através do recenseamento das variáveis, da identificação das relações entre as variáveis e da pesquisa das variáveis relevantes. No final da análise da situação militar convém proceder a uma reavaliação da tarefa a efectuar, caracterizada nos pontos essenciais do estudo da missão das Forças Armadas, a fim de determinar se nada foi

³⁹ Decorre da regra básica do modelo de planeamento estratégico, que preconiza a realização de exames estratégicos que aprofundam a avaliação da conjuntura, tendo em vista apoiar a tomada de decisão em diferentes etapas da fase estratégica. Como é estabelecido pelas regras básicas deste modelo, tais exames são realizados com recurso às técnicas do raciocínio analítico para a solução de problemas e atendendo às exigências particulares da fase do modelo onde se inserem e da finalidade a que se destinam.

⁴⁰ De forma a evitar a sedução por uma intuição que pode alterar a objectividade da análise e orientar prematuramente a escolha da modalidade de acção militar.

⁴¹ A análise às variáveis (factores) da situação é uma tarefa crucial para a adequada formulação e operacionalização da estratégia de defesa militar. Embora seja extremamente difícil reconhecer e analisar todas as variáveis da situação que influenciam a formulação e a operacionalização da estratégia de defesa militar, identificar e perceber as mais importantes e a sua relação com os objectivos estratégicos de defesa militar, aumenta as hipóteses de sucesso. Como as variáveis da situação permanecem largamente imponderáveis, incompletas e incapazes de quantificação prévia, o processo de formulação estratégica é muito mais uma arte que uma ciência. Consequentemente, os julgamentos dos decisores devem, com frequência, ser baseados em conhecimento fragmentário e na avaliação subjectiva dos dados disponíveis.



esquecido. Os serviços de informações devem colmatar as falhas de informações evidenciadas nesta etapa, e verificar a validade dos pressupostos antes do desencadear da acção estratégica militar.

(1) Recensear as variáveis

O recenseamento das variáveis engloba os exames à situação geral, ao teatro das operações, às forças em presença e ao balanço dos potenciais, cada um dos quais termina com conclusões parciais relativas às consequências do que foi examinado sobre o cumprimento da missão estratégica de defesa militar. Estas conclusões são sínteses subjectivas⁴², e exprimem-se sob a forma de uma constatação (dado analisado), seguida de uma consequência relativamente à missão estratégica de defesa militar. Como regra geral, devem evitar-se conclusões parciais, que não sejam senão constatações sem valor acrescentado, ou sem ligação à missão estratégica de defesa militar, que favoreçam uma ideia preconcebida, ou que estejam em contradição umas com as outras.

O exame à situação geral visa explicar a atitude de cada Estado implicado na conjuntura estratégica, ou susceptível de o ser, de forma a fazer realçar factores de política internacional, factores de política interna, factores económicos e as conclusões parciais. O estudo da política internacional é necessário para caracterizar a natureza das relações existentes entre os Estados considerados. Visa esclarecer: a atitude política das grandes potências regionais, a fim de determinar em que medida as suas capacidades estratégicas devem ser tidas em conta; os interesses e as reivindicações dos Estados, de forma a estimar a solidez ou a fragilidade das alianças e a validade do não empenhamento dos neutros; os condicionantes do direito internacional, as zonas de guerra, etc.⁴³. Os factores de política

⁴² O homem tem dificuldades intelectuais em escolher a partir de numerosos elementos. A multiplicidade e a diversidade dos dados acumulados dispersam o seu espírito, perturbam o discernimento e alteram a clarividência, a ponto de impedir a faculdade da escolha. Por isso, à medida que se desenvolve a análise da situação militar, é necessário que os dados sejam sintetizados para preparar a escolha. Não se trata de traçar um caminho arbitrário entre os dados recolhidos, mas, antes, de proceder ao seu agrupamento por fascículos de ideias, apreciando a sua incidência – positiva ou negativa – na solução do problema e reduzindo o número de dados da análise, sem perder a sua riqueza, por forma a que a escolha seja feita sobre coisas simples, claras e pouco numerosas. O ideal, neste domínio, que nos conduzirá à aplicação do princípio da não contradição da metodologia cartesiana, será uma escolha entre duas soluções perfeitamente opostas como: bem ou mal, verdadeiro ou falso, belo ou feio. Assim, e para facilitar a decisão final, aparece a necessidade de marcar pausas durante a etapa de análise objectiva, tendo em vista estabelecer as conclusões parciais, que são como patamares que evitam a saturação intelectual no fim do estudo, quando é necessário decidir. Convirá notar que estas sínteses têm uma certa subjectividade, que deve ser controlada para não assentar sobre ideias preconcebidas.

⁴³ São factores de política internacional: tratados, acordos, alianças, pertença a comunidades, esferas de influência e neutralismo; pontos de acordo ou de divergência, existência de antagonismos ou



interna⁴⁴ têm influência sobre o apoio eventual (moral ou material) que as populações dos países podem conceder a um ou a outro dos contendores. Os factores económicos⁴⁵ influenciam a capacidade do Estado empreender uma acção estratégica militar prolongada e permitem identificar as suas vulnerabilidades. As conclusões parciais do exame à situação geral devem realçar: os interesses vitais ou importantes dos protagonistas; os factores de desestabilização ou de aproximação; as sensibilidades particulares; as zonas e as causas possíveis de confrontação.

O exame ao teatro de operações (meio) visa o estudo das características que podem ter incidência sobre as condições de execução da missão estratégica militar, facilitando ou dificultando as possibilidades de informação, as condições de mobilidade e a capacidade de acção das Forças Armadas. A multiplicidade da natureza das acções a realizar, determina o tipo de características a examinar⁴⁶. Como regra geral, devem verificar-se as:

- Possibilidades de informação, que traduzem a medida em que o teatro de operações facilita ou dificulta a recolha de informações e o exercício do comando das forças;
- Condições de mobilidade, que caracterizam a medida em que a mobilidade estratégica e tática das forças (desenvolvimentos, deslocamentos, reforços, sustentação,... etc.) é afectada pelas disposições dos lugares⁴⁷.
- Capacidades de acção que o teatro de operações favorece ou dificulta, consideradas no quadro estrito das condições de emprego autorizadas pelo decisor político⁴⁸.

convergências de interesses; grau de dependência no estrangeiro, existência de diásporas e lobbies; impacto das disputas estratégicas na comunidade internacional (hostilidade ou simpatia da parte dos governos, das populações e de certos grupos sociais).

⁴⁴ São factores de política interna: história, demografia e etnia; cultura e religiões; minorias, autonomias, refugiados; sociologia e psicologia relativa ao estudo e influência das opiniões públicas; meios de informação (tipo, importância e influência); fisionomia política traduzida pelo regime, (ideologia, coesão nacional e tensões) organização e funcionamento dos centros de decisão.

⁴⁵ São factores económicos: dados de base; recursos e dependência exterior; potencial industrial, económico e financeiro; relações comerciais e interdependência económica; tráfico comercial e vias de comunicação e aprovisionamento.

⁴⁶ No contexto de uma operação militar importa o exame da geografia, das condições meteorológicas, da demografia, da indústria, etc.

⁴⁷ Mesmo quando não se procura imaginar uma modalidade de acção militar baseada na progressão das forças, é um facto que as conclusões deste exame poderão inspirar as modalidades de acção militar adequadas ao cumprimento da missão das Forças Armadas.

⁴⁸ Convém não fazer juízos de valor antecipados que eliminem, *a priori*, no decurso da análise da situação militar, capacidades de acção aparentemente menos eficazes face ao exame das condições do meio.



As características do teatro de operações devem ser examinadas de forma cuidadosa e independentemente das capacidades militares reais ou presumidas dos actores, sem qualquer julgamento prévio sobre a sua acção. Convirá notar que a validade da escolha final da modalidade de acção militar a empreender, dependerá também da qualidade do estudo das características do teatro de operações. As conclusões parciais sobre o teatro de operações reflectem a medida em que as possibilidades de informação, as condições de mobilidade e as capacidades de acção decorrentes das características do teatro de operações, influenciam a conduta da missão estratégica de defesa militar própria, tendo em atenção também aquelas que não favorecem o contrário.

O exame às forças em presença deve ser efectuado com grandes precauções, porque se trata de ter em conta todos os actores susceptíveis de desempenhar um papel na situação estratégica militar. Deve, então, englobar todos os elementos capazes de operar na relação estratégica, e é feito separadamente sobre as forças amigas (as próprias e as dos aliados) e sobre as forças contrárias (do contendor e dos seus aliados), considerando que as disposições das respectivas alianças serão respeitadas. Este exame às forças em presença deve permitir caracterizar, para cada actor ou aliança, um conjunto de requisitos necessários à efectividade das forças, que engloba, entre outros: a organização político-militar, a estrutura e a estratégia geral; a composição, a organização, o dispositivo, a disponibilidades, as reservas e o valor operacional (treino e moral); as bases operacionais (em particular portos, bases aéreas, postos de comando e centros de comunicações); as bases logísticas (determinação de necessidades, aprovisionamento, armazenamento e distribuição); os dispositivos de segurança, os serviços de informações, a protecção de segredos e a contra-espionagem das forças. Estes requisitos devem ser examinados em função da tarefa a cumprir num quadro espaço-temporal, para cada tipo de força susceptível de ser empregada na acção que for decidido empreender. Estas forças devem ser avaliadas considerando todos os elementos de apoio necessários ao seu emprego⁴⁹. Para cada uma delas devem ser avaliadas as possibilidades de informação, as condições de mobilidade e as capacidades de acção. As possibilidades de informação traduzem a capacidade de conhecer os movimentos das forças contrárias, seja através de meios orgânicos das forças próprias, seja através de terceiros. Esta capacidade é materializada pelos meios de recolha e tratamento da informação, e de comunicação e comando. As condições de mobilidade reflectem a capacidade de manobra das forças, e dependem do

⁴⁹ Por exemplo, uma força de reacção rápida não pode ser examinada independentemente dos meios de transporte (condições de mobilidade).



ponto de partida, da sustentação logística, dos meios e das condições de deslocamento⁵⁰. Podem ser facilitadas ou melhoradas através da utilização de meios subordinados a outras estratégias gerais, evidentemente com as limitações inerentes ao facto de serem empregados num contexto diferente daquele para que foram concebidos. As capacidades de acção das forças reflectem o facto de certas acções não serem realizáveis fora de determinadas zonas ou antes de tais datas⁵¹, e dependem da qualidade e da quantidade dos seus meios materiais e humanos. Estas capacidades não se estimam em valor absoluto nem pela natureza, mas em função da possibilidade de serem opostas⁵². O seu estudo pode ser facilitado pelo emprego de gráficos de fortalecimento do potencial estratégico, onde se colocam em evidência as descontinuidades no espaço e no tempo, complementados por comentários sobre a incompatibilidade de acção simultânea das diferentes forças. As conclusões parciais sobre as forças em presença, reflectem a medida em que os requisitos de efectividade das forças e as capacidades de acção influenciam a conduta da missão estratégica de defesa militar.

O exame ao balanço dos potenciais consiste na comparação das potencialidades e das vulnerabilidades das forças próprias face às contrárias, tendo em conta a missão e o respectivo quadro espaço-temporal. Este balanço deve ser bastante preciso, o que pode justificar a realização de um estudo particular. Para além disso, necessita de ter em conta as descontinuidades e as incompatibilidades identificadas para as capacidades de acção. Na apreciação das potencialidades e das vulnerabilidades comparam-se as grandes categorias de forças – amigas e contrárias – que foram avaliadas anteriormente. Esta comparação não é feita por categorias da mesma natureza, mas, antes, nos diferentes domínios onde são susceptíveis de oposição: naval; terrestre; aeroespacial. Desta forma, realçam-se os desequilíbrios existentes face ao contendor, tendo em vista tirar partido deles quando são favoráveis, ou adquirir protecção em situação contrária. Este estudo deve ser efectuado

⁵⁰ Englobam a autonomia da força, a natureza do terreno, a ameaça contrária e as condicionantes políticas impostas por terceiros.

⁵¹ Os bombardeamentos não são possíveis em dada zona, uma força naval não poderá chegar antes de determinada data, a defesa terrestre não estará pronta senão dentro de tantos dias depois de iniciada a mobilização, ou o transporte aéreo não poderá assegurar, simultaneamente, o apoio logístico a uma força que opere numa zona e movimentar para outra zona uma força de reacção rápida.

⁵² Importa notar que as capacidades militares que integram o potencial próprio, não existem em sentido absoluto. São sempre relativas às interacções e às capacidades de outros Estados e ao tempo. Por isso, as conclusões sobre o potencial próprio, para serem realistas, não devem perder de vista a materialização de objectivos estratégicos face a outros Estados, num determinado contexto internacional. Se isso não acontecer, o insucesso ocorrerá. Um exemplo clássico desta situação é ilustrado pelas fortificações da Linha Maginot, que teriam propiciado uma defesa intransponível em 1914, mas que em 1940 constituíram um anacronismo perigoso, que encorajou uma análise errada às capacidades da França, e contribuiu para a derrota dos seus exércitos.



quer se tenha, ou não, a iniciativa. As conclusões parciais relativas ao balanço dos potenciais reflectem a medida em que as potencialidades e as vulnerabilidades influenciam a conduta da missão estratégica de defesa militar. No entanto, convirá ter presente que estas conclusões parciais nunca serão definitivas, em virtude da evolução da situação afectar directamente o balanço dos potenciais. Daqui decorre a necessidade de se reexaminar com frequência o balanço dos potenciais, tarefa que assume especial importância durante a validação das linhas de acção.

No final todas as conclusões parciais (provavelmente algumas dezenas) são reagrupadas por domínio – externo e interno – e classificadas por ordem de importância. Estas sínteses devem englobar, em particular, avaliações sobre: as ameaças que o contrário faz incidir sobre os nossos interesses e forças, apreciando as características de cada ameaça, nomeadamente quanto a potenciais de ameaça, descontinuidades desses potenciais e avisos prévios para apreciar essas descontinuidades; os interesses e as forças do contrário que as nossas capacidades permitem ameaçar, dando indicações sobre as condições em que as ameaças se podem exprimir, nomeadamente o potencial necessário, o pré-aviso e o retardo de operacionalização; se as vulnerabilidades podem ser passageiras ou definitivas, marginais ou capitais; os limites de intensidade, de volume, de domínios e de zonas de aplicação; se as evoluções podem resultar de directivas recebidas, de capacidades de reforço e de aumento de potencial; os problemas jurídicos e de cooperação. Estes reagrupamentos adquirem a forma de sínteses, que respeitam o essencial das conclusões parciais de origem⁵³. Em seguida são efectuadas triagens e conservam-se apenas as situações que podem desempenhar um papel relevante na execução da missão estratégica de defesa militar. Cada uma destas sínteses inspira-se numa ideia estratégica, a variável positiva ou negativa da situação, que pode dar origem a uma modalidade de acção militar adaptada, ou não, à missão estratégica de defesa militar. Por agora devem ser retidas só as variáveis positivas, que contribuem para encontrar as soluções estratégicas necessárias ao cumprimento da missão estratégica de defesa militar. As negativas serão relegadas para segundo plano, até quando, mais adiante, se compararem as modalidades de acção militar amigas entre si e se considerarem as avaliações dos custos respectivos. Neste ponto do processo surge, frequentemente, a necessidade de definir novas hipóteses de trabalho, pelo que é necessário regressar aos pressupostos.

⁵³ Estas sínteses não são feitas apenas sobre as conclusões mais importantes, porque as conclusões parciais de interesse aparentemente secundário, podem tornar-se decisivas no sucesso ou no fracasso da missão estratégica de defesa militar depois do reagrupamento.



Convirá notar que outras variáveis, positivas ou negativas, que não figuram nestas sínteses, podem surgir em qualquer momento da análise da situação militar. Neste caso, devem ser bem evidenciadas e tidas em conta após um exame atento, onde se confirma a sua validade objectiva. Por fim, procede-se à definição pormenorizada das variáveis, retendo tudo o que de importante está subentendido na sua formulação. Desta forma, cria-se uma linguagem comum, indispensável à reflexão e à identificação das relações entre variáveis. O recenseamento das variáveis é uma etapa decisiva da fase de formulação da estratégia de defesa militar, porque elas devem traduzir o essencial do que vem sendo analisado e que é determinante na consecução da missão estratégica de defesa militar. Trata-se de um trabalho de profunda reflexão, cuja qualidade influenciará o resultado do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar. Por conseguinte, não se deve hesitar em prosseguir lentamente, de forma a assegurar que nenhum dos dados importantes deduzidos no recenseamento das variáveis foi negligenciado. É necessário ter consciência que a elaboração das modalidades de acção militar, a fase criativa do processo de formulação estratégica, se apoia grandemente nos resultados desta etapa.

(2) Identificar as relações entre variáveis

A identificação das relações entre variáveis pode ser efectuada com recurso à técnica das matrizes de análise da influência directa (Godet, 1993: 108), tendo em vista obter uma visão sistemática do ambiente global, que encerra as variáveis positivas identificadas nos exames da situação geral, do teatro de operações, das forças em presença e do balanço dos potenciais. Estas matrizes não são mais do que quadros de dupla entrada, que permitem relacionar as variáveis internas e externas (Fig. 11).

A influência directa entre as variáveis é definida, em cada sector, da seguinte forma:

- I acção das variáveis internas sobre elas próprias;
- II acção das variáveis internas sobre as externas;
- III acção das variáveis externas sobre as internas;
- IV acção das variáveis externas sobre elas próprias.

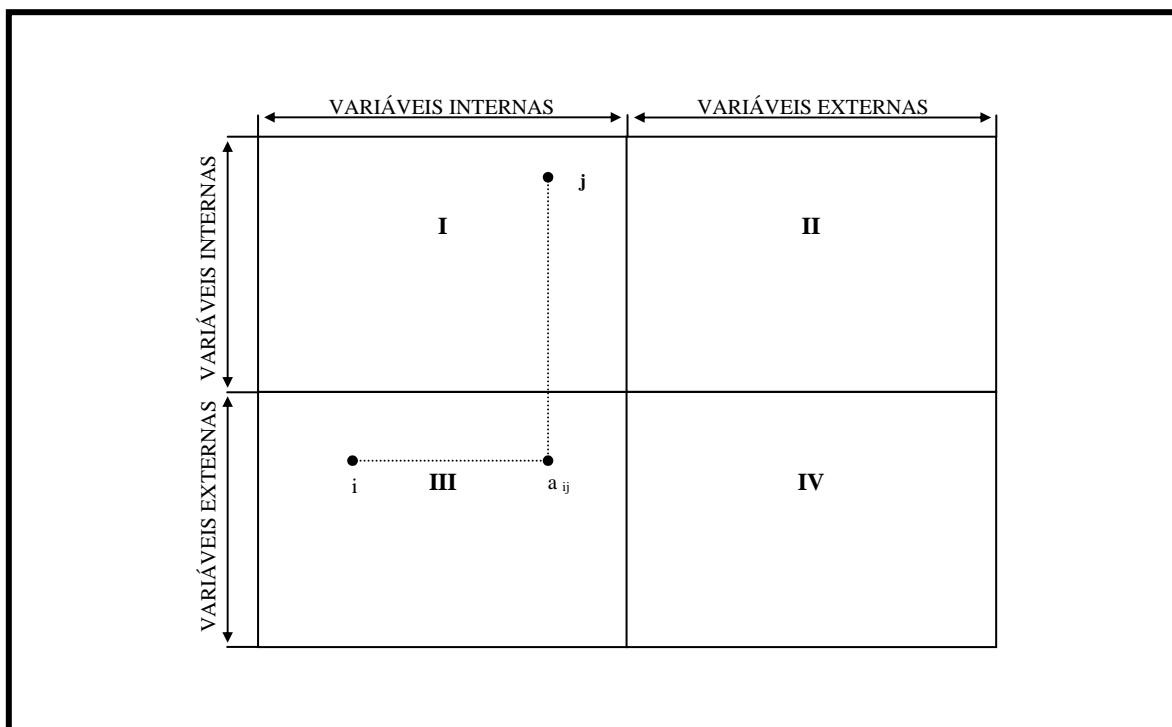


Fig. 11 – Matriz de análise da influência directa (Godet, 1993: 108)

Os elementos da matriz podem ser registados apenas de forma qualitativa, tendo em consideração que:

$a_{ij} = 1$ se a variável i actua directamente sobre a j ;

$a_{ij} = 0$ se a variável j actua directamente sobre a i .

Para se introduzir alguma dinâmica na análise da influência directa, pode fixar-se a intensidade das relações directas entre as variáveis, de acordo com a seguinte convenção:

1 – influência fraca;

2 – influência média;

3 – influência forte;

P – influência potencial.

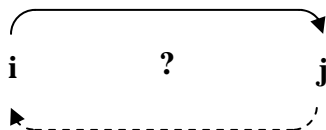
A matriz pode ser preenchida⁵⁴ em linha, anotando a influência de uma variável sobre todas as outras, ou em coluna, registando que variáveis influenciam uma determinada. Para

⁵⁴ Refere Godet, 1993: 109, que a experiência mostra que uma boa taxa de preenchimento da matriz se deve situar entre 15% e 25%, segundo a sua dimensão. Taxas superiores 30% ou a 35% são reveladoras de preenchimento excessivo, onde são erradamente consideradas directas, algumas relações induzidas. Do preenchimento da matriz verifica-se que as influências das variáveis externas sobre as internas são superiores às inversas, o que é normal para a maioria dos actores. Para além disso, os efeitos das variáveis,

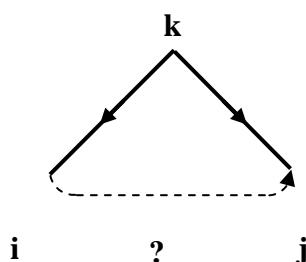


proceder a esta tarefa devem conhecer-se bem as relações entre as variáveis, o que implica formular sistematicamente três questões⁵⁵:

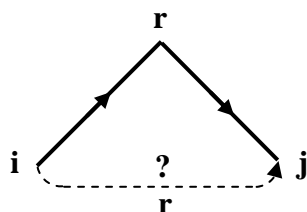
- Há influência directa da variável i sobre a variável j , ou será antes de j para i ?



- Há influência de i sobre j , ou não há colinearidade, actuando uma terceira variável k sobre i e j ?



- A relação de i com j é directa, ou passa por outra variável?



Como, na análise da situação militar, é conveniente considerar na ordem de uma dezena de variáveis⁵⁶, a que estão associadas algumas centenas de questões, torna-se difícil e moroso preencher a matriz pelos dois processos (linha/coluna), e comparar os resultados por sobreposição, tendo em vista identificar os erros cometidos⁵⁷. No entanto, como o

internas e externas, sobre elas próprias são mais elevados, o que também é normal. Se a matriz for completamente preenchida, não faz sentido usar o método dos impactos cruzados durante a pesquisa das variáveis relevantes porque, neste caso, as relações indirectas são a simples multiplicação homotética de relações directas.

⁵⁵ Esta forma de preenchimento permite evitar os erros e contempla os cuidados inerentes à importância futura de variáveis que, no momento presente, parecem dispensáveis.

⁵⁶ O número de variáveis depende da complexidade da missão estratégica de defesa militar. Deve ter-se o cuidado de não as multiplicar, sob pena de provocar grande dispersão e dificuldade na identificação de modalidades de acção satisfatórias. É essencial fazer um esforço para manter a ordem de grandeza próxima da dezena.

⁵⁷ Se um sistema incluir 70 variáveis, terá de formular-se aquelas questões 4900 vezes. Daí que a matriz de análise da influência directa deva ser o mais bem estruturada possível, de forma a reduzir ao mínimo o



preenchimento da matriz é um processo sistemático de interrogação, fomenta o diálogo e contribui para desenvolver linguagem comum entre os planeadores empenhados na tarefa.

(3) Pesquisar as variáveis relevantes

Depois de elaborada a lista das variáveis e de preenchida a matriz de análise da influência directa, torna-se necessário reduzir a complexidade do sistema e pesquisar as variáveis relevantes da situação, que traduzem o possível centro de gravidade do contrário. Isto é, o ponto focal que, uma vez atingido, provoca o seu desequilíbrio e afecta, no seu conjunto, a totalidade das forças por si utilizáveis. Estas variáveis deverão ser estudadas com prioridade, por serem determinantes na formulação e na operacionalização da modalidade de acção estratégica militar adequada ao cumprimento da missão estratégica de defesa militar. Tendo em atenção os resultados dos cenários, e através de um exame simples à matriz de análise da influência directa, pode verificar-se quais são as variáveis que têm maiores relações directas. Contudo, importa, também, conhecer as relações indirectas que ocorrem pelos muitos caminhos de retroacção, o que torna difícil a sua representação e interpretação. Para esse efeito, pode recorrer-se às matrizes de impactes cruzados (Godet, 1993: 115 – 127), que permitem identificar aquelas relações, classificar as variáveis em motrizes⁵⁸ e dependentes⁵⁹, e hierarquizá-las como de acção directa, indirecta ou potencial na situação. Desta forma, evitam-se surpresas que podem condicionar a escolha de uma modalidade de acção militar.

c. Elaborar as modalidades de acção de defesa militar

Uma modalidade de acção pode ser descrita como «o modelo ou plano que integra os principais objectivos, políticas e acções de uma organização, num todo coerente. Uma modalidade de acção bem formulada ajuda a ordenar e a atribuir os recursos de uma organização numa postura única e viável baseada nas competências e nas insuficiências relativas internas, antecipando mudanças no ambiente» (Quinn, 1998:5). Embora se considere esta definição completa, precisa e lógica, pode ser simplificada já que, no

prazo de realização. Mesmo nestas circunstâncias é um trabalho laborioso, que poderá ter uma duração global superior a três meses.

⁵⁸ Aquelas que condicionam o sistema Estado-ambiente.

⁵⁹ Aquelas que são mais sensíveis à evolução do sistema Estado-ambiente.



essencial, uma modalidade de acção é a forma como um actor articula meios, num dado meio e tempo para materializar objectivos.

Neste contexto, pode afirmar-se que uma modalidade de acção de defesa militar é uma opção comportamental, por vezes original e ardilosa, para que, em ambientes externos adversos e com recurso às Forças Armadas como principal instrumento de coacção, num dado tempo se possa cumprir a missão estratégica de defesa militar. Isto é, chegar ao estado final desejado de segurança militar. Daqui depreende-se que há uma diferença fundamental entre modalidade de acção e visão. «A visão fornece o estado final desejado... a [modalidade de acção], por outro lado é o conjunto de processos tácticos para chegar ao estado final desejado» (Rizzo, 2001: 4). A definição adoptada revela claramente que, cada modalidade de acção de defesa militar, para além de permitir resultados diferentes em termos de eficácia⁶⁰ e eficiência⁶¹, articula os meios, o meio e o tempo disponíveis, segundo processos de acção destinados a atingir o centro de gravidade do contrário identificado na análise da situação militar, administrando o esforço e garantindo a liberdade de acção, de forma a superar os problemas e a explorar as eventualidades que se colocam à consecução ou preservação dos objectivos estratégicos de defesa militar, empregando potencialidades e corrigindo vulnerabilidades.

As modalidades de acção de defesa militar são condicionadas, sobretudo, pelas capacidades operacionais e pela estrutura organizacional das Forças Armadas. Esta, é o elemento catalisador activo e integrador de todo o processo estratégico militar. Depende de normas, de rotinas e de procedimentos que facilitam a coordenação das acções e o desempenho. As capacidades operacionais estão associadas à existência de meios humanos e materiais adequados às acções a desenvolver. Dentre eles assumem particular importância os dispositivos bélicos, que conferem credibilidade às acções estratégicas militares.

A elaboração das modalidades de acção de defesa militar visa imaginar «o que se pode fazer?» e desenvolve-se segundo um processo que engloba três etapas⁶². Na primeira etapa identificam-se, a partir das variáveis relevantes (centro de gravidade) que congregam todos os elementos essenciais da análise da situação militar, e das formas de coacção

⁶⁰ Corresponde à maximização do desempenho de um actor pela utilização de coacção militar.

⁶¹ Verifica-se quando os meios militares usados para materializar os objectivos estratégicos de defesa militar são mínimos.

⁶² Inspiradas nas regras básicas do modelo de gestão estratégica, que considera como finalidade de uma modalidade de acção: estabelecer a relação entre os objectivos e meios (identificar as linhas de acção); avaliar as causas e os efeitos (validar as linhas de acção); definir a orientação a seguir (estabelecer as modalidades de acção).



admissíveis pelas capacidades das Forças Armadas de cada actor, as linhas de acção susceptíveis de contribuir para a resolução de uma situação estratégica militar. Na segunda etapa procede-se à validação das linhas de acção, realizando os testes de adequabilidade, de exequibilidade e de aceitabilidade ao nível das estratégias particulares. A terceira etapa tem em conta os resultados dos testes antes realizados, e destina-se a estabelecer as modalidades de acção de defesa militar possíveis, próprias e dos contrários.

As etapas antes listadas são de difícil realização. Individualmente só estão ao alcance dos verdadeiros estrategas, especialistas em tomar decisões e em operacionalizá-las com sucesso, independentemente das reacções contrárias, num clima de incerteza, mais ou menos difusa. Mestres na criação de ambiguidades que envolvem os contrários em ambientes incertos que manipulam, adensando-os ou clarificando-os, conforme as suas conveniências. Isto, obviamente, sem ultrapassar os limites perigosos que se relacionam, quer com a perturbação de subordinados e apoiantes, quer com a completa desorientação dos contrários face aos nossos objectivos, sobretudo relativamente ao que se pode negociar e ao que nunca se cederá. Porém, como os verdadeiros estrategas são muito raros, a identificação das linhas de acção deve ser realizada pelo estado-maior que apoia o decisor estratégico. Nele, o processo de elaboração das modalidades de acção de defesa militar, deve ser desenvolvido por dois grupos de trabalho distintos, que abordem separadamente as próprias e as contrárias. Este requisito é vital para que se consiga dispor de vantagem estratégica em ambientes internacionais altamente turbulentos, em resultado, não só, das modalidades de acção estratégica de defesa militar de cada actor se encontrarem em permanente mutação, mas, também, porque a sua operacionalização desencadeia reacções contrárias. Esta cadeia de acção-reacção entre actores internacionais que se envolvem em disputas, fazendo interagir as respectivas Forças Armadas, cria uma dinâmica estratégica conjuntural. Por isso, a eficácia de qualquer modalidade de acção estratégica de defesa militar própria é determinada, não só, pela acção inicial, mas, também, pela capacidade de antecipar as reacções contrárias, de forma a proteger os nossos centros de gravidade. É por esta razão que se devem abordar, com o maior rigor e profundidade, as modalidades de acção militar próprias e contrárias.



(1) Identificar as linhas de acção

Uma linha de acção traduz, para cada objectivo estratégico de defesa militar e segundo cada forma de coacção, uma diferente possibilidade de articulação dos meios, do meio e do tempo, segundo processos de acção que têm em vista actuar sobre um centro de gravidade do contrário, observando os princípios estratégicos básicos. No seu conteúdo são indicadas as acções a realizar, a sua natureza, intensidade, ritmo e outras condições gerais de execução e, em carácter apenas eventual, as suas finalidades específicas (objectivos particulares subordinados).

O processo de identificação das linhas de acção susceptíveis de contribuir para a resolução de uma situação estratégica, engloba, para cada objectivo estratégico de defesa militar e segundo cada forma de coacção, as seguintes tarefas:

- 1ª. Analisar os centros de gravidade do contrário e dos seus aliados;
- 2ª. Listar os meios, o meio e tempo próprio disponíveis;
- 3ª. Inventariar os nossos processos de acção para atingir esses centros de gravidade;
- 4ª. Definir as nossas possíveis linhas de acção para consecução ou preservação de cada objectivo estratégico de defesa militar⁶³;
- 5ª. Identificar e analisar o nosso centro de gravidade e os dos nossos aliados;
- 6ª. Listar os meios, o meio e o tempo disponíveis do contrário;
- 7ª. Inventariar os processos de acção do contrário para atingir o nosso centro de gravidade e os dos nossos aliados;
- 8ª. Prever as possíveis linhas de acção do contrário.

O processo é concluído repetindo o raciocínio explicitado da 5ª à 8ª fase, relativamente a Estados neutrais, susceptíveis de intervirem, de forma aberta ou insidiosa, na acção estratégica militar, seja a nosso favor, seja contra. Os centros de gravidade dos neutrais resultam da convergência ou divergência que a materialização dos seus objectivos suscite relativamente aos objectivos dos contrários e aos nossos.

Ao longo do processo de elaboração da estratégia de defesa militar não há etapa onde as informações sejam mais preciosas do que esta. Com efeito, sem um correcto

⁶³ Combinar, à luz dos processos de acção inventariados na 3ª fase, os centros de gravidade identificados e analisados na 1ª fase e o meio, os meios e o tempo disponíveis listados na 2ª fase, o que conduzirá à definição das nossas possíveis linhas de acção para consecução de cada objectivo estratégico militar, que, no seu conjunto, podem ser adoptadas como esboço da manobra ofensiva. Nesta fase fica definido «o quê?» e «como?» se pode agir.



conhecimento do centro de gravidade, dos meios, do meio, do tempo e dos processos de acção do contrário, é impossível estabelecer uma modalidade de acção de defesa militar que proporcione vantagem estratégica. Como esta é um conceito relativo e contingencial, um actor que não conheça bem os contrários, não se conhece a si próprio. Por outro lado, a dinâmica estratégica é caracterizada pela mútua dependência dos actores, que sofrem o impacto das acções contrárias e devem reagir em função dessa nova situação. As informações relacionadas com o centro de gravidade, os meios, o meio, o tempo e os processos de acção do contrário, ajudam o estrategista a esboçar possíveis linhas de acção do contendor, aspecto essencial para se entender, interpretar e prever as suas possíveis acções e iniciativas (Chiavenato e Sapiro, 2003: 217).

As fontes de informações sobre os contendores e o ambiente estratégico geral são muito variadas: abertas ou cobertas, de nível tático ou estratégico. Aos serviços de informações cabe o importante papel da pesquisa, enriquecida pela análise destinada a prever as possíveis linhas de acção contrárias. O principal objectivo das informações nesta etapa do processo de elaboração da estratégia de defesa militar é conhecer o contrário suficientemente bem, para se poderem prever as linhas de acção que adoptará face às nossas. No esforço de pesquisa é muito importante conhecer o seu centro de gravidade, porque, uma vez enfraquecido ou desarticulado, provoca o desequilíbrio estratégico. Também interessa conhecer bem o meio e o tempo disponíveis, dado que influenciam, sobretudo, a natureza e o momento da reacção contrária. Todavia, são os meios que determinam a possibilidade de iniciar e de sustentar uma acção estratégica. Como tal, a pesquisa deve considerar, com especial atenção, quer as capacidades contrárias para produzir, utilizar e inovar, quer os recursos financeiros disponíveis. Também deve ter em atenção os perfis das reacções contrárias, que ajudam a perspectivar as suas linhas de acção.

Não se deve ter receio de identificar linhas de acção fora do comum e, à primeira vista dificilmente exequíveis. Esta tarefa deve ser inspirada pela exploração das variáveis relevantes que, se forem bem identificadas, são portadoras de uma ideia estratégica. No entanto, é necessário estar atento e desconfiar das linhas de acção articuladas em sequência, dependentes de um requisito comum, susceptível de, por si só, determinar o sucesso e reduzir, à partida, as possibilidades de escolha. Quando se verifica esta situação, torna-se necessário retomar a análise da situação militar e, em especial, a pesquisa das variáveis relevantes (centro de gravidade), que são o elemento regulador do trabalho



intelectual de identificação das linhas de acção, em virtude de serem determinantes no desenvolvimento da manobra estratégica de defesa militar.

(2) Validar as linhas de acção

As linhas de acção próprias e contrárias são validadas através da realização dos testes de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, realizados no nível particular de cada ramo das Forças Armadas.

O teste da adequabilidade de cada linha de acção toma como referência o princípio estratégico básico do objectivo e é feito formulando seis questões:

- 1ª. Considera o ambiente externo?;
- 2ª. É viável e realizável face às condições do ambiente externo?;
- 3ª. É estruturada e tira partido das capacidades militares nacionais?;
- 4ª. Cria/explora as sinergias nacionais?;
- 5ª. Enquadra-se na cultura nacional?;
- 6ª. Cria/mantém vantagem no desempenho estratégico nacional?.

A apreciação da situação internacional é a base para avaliar se as linhas de acção cumprem os critérios relacionados com o ambiente externo, traduzidos pelas respostas às duas primeiras questões. A apreciação da situação nacional é essencial para a avaliação sobre se as linhas de acção estratégica cumprem o critério relativo à terceira questão.

Uma linha de acção estratégica militar não pode deixar de ser avaliada no contexto da acção dos restantes departamentos ministeriais. Nestas circunstâncias, a criação e a exploração de sinergias, pode proporcionar um contributo importante para o desempenho estratégico nacional, justificando-se, assim, a quarta questão. É igualmente importante avaliar em que medida uma linha de acção é consistente com, e se apoia ou fomenta as sinergias existentes. O teste da adequabilidade também deve considerar a avaliação da medida em que cada linha de acção é consistente com a cultura nacional (quinta questão), de forma a obter-se uma melhor compreensão acerca de como a opção proposta pode ser interpretada e, possivelmente, dificultada pela opinião pública nacional. Todavia, convém notar que esta avaliação não é passiva, visto que há linhas de acção que podem visar a alteração de aspectos chave do tecido cultural nacional. A avaliação da adequabilidade de cada linha de acção é concluída identificando e ponderando as fontes de vantagem em que



se baseia, em termos de custo-eficiência e valor acrescentado, o que pode ser conseguido avaliando a sustentação das fontes de vantagem e a conveniência dos resultados.

O teste da exequibilidade de cada linha de acção toma como referência o princípio estratégico básico da economia de esforço, e é feito formulando duas questões:

- 1ª. As Forças Armadas têm recursos e capacidades para operacionalizar a linha de acção?;
- 2ª. Que deficiências em recursos e capacidades necessitam de ser solucionadas, de forma a garantir o sucesso?.

A avaliação da exequibilidade financeira de uma determinada linha de acção, pode ser efectuada utilizando as capacidades estratégicas estruturadas nas competências essenciais e nos recursos específicos. As ferramentas e as técnicas de análise de recursos e capacidades, podem contribuir para a avaliação genérica da exequibilidade. Para se obter uma visão crítica dos recursos e das capacidades das Forças Armadas, pode conduzir-se uma avaliação segundo três questões essenciais:

- 1ª. As Forças Armadas demonstram possuir as competências necessárias para solucionar deficiências e/ou as capacidades especiais requeridas pela linha de acção?;
- 2ª. As Forças Armadas demonstram o grau de coordenação e integração necessário para operacionalizar a linha de acção?;
- 3ª. A linha de acção desafia e motiva as elites nacionais, e é aceitável para aqueles que têm de a apoiar?.

A terceira questão enfatiza a importância dos públicos de interesse para exequibilidade de uma determinada linha de acção. O seu impacto pode ser avaliado através dos contextos cultural e político do país, que podem oferecer visões da exequibilidade de uma determinada linha de acção, através da caracterização da extensão requerida da mudança. Finalmente, todas estas análises devem permitir a identificação das deficiências de recursos e de capacidades. A avaliação da exequibilidade é centrada na capacidade de uma determinada linha de acção ultrapassar essas deficiências.

O teste da aceitabilidade de cada linha de acção toma como referência o princípio estratégico básico da liberdade de acção, e é feito formulando três questões:



- 1ª. Os resultados esperados são consistentes com as expectativas nacionais?;
- 2ª. A linha de acção é atractiva em termos de resultados e do tempo necessário para alcançar os objectivos?;
- 3ª. Quais são os riscos envolvidos e qual a sua importância?.

Para se avaliarem as expectativas nacionais e a sua provável reacção a uma determinada linha de acção, analisa-se a importância relativa dos diferentes públicos de interesse e as suas expectativas implícitas. Pode enfatizar-se o alinhamento de diferentes públicos de interesse em resposta a uma determinada linha de acção, proporcionando uma avaliação da sua aceitabilidade provável. Porém, também pode gerir-se proactivamente as relações com os públicos de interesse, de forma a melhorar a aceitabilidade de tal linha de acção.

A avaliação da aceitabilidade dos resultados de uma determinada linha de acção em tempo de paz, é frequentemente definida em termos económicos e do intervalo de tempo para os alcançar. Em tempo de crise ou guerra estes critérios são subalternizados por aqueles que conduzem à materialização directa dos objectivos estratégicos de defesa militar em disputa. Porém, como os períodos de paz são muito superiores aos de guerra na vida nacional, os Governos têm uma forma peculiar de proceder à aplicação do critério de aceitabilidade das linhas de acção de natureza militar. Para isso, fixam metas de avaliação do custo/benefício das linhas de acção, rejeitando as que as ultrapassam. Outra medida utilizada é o período de retorno, que proporciona uma avaliação do tempo necessário para recuperar o investimento, comparando cada linha de acção dentro do intervalo de tempo limite. Só linhas de acção com um valor líquido positivo, cumprirão o critério de aceitabilidade. Os valores líquidos poderão, igualmente, ser utilizados para hierarquizar e julgar um leque de linhas de acção possíveis. Em Portugal este critério tem-se revelado pernicioso, dado que esta visão economicista da defesa militar, leva, frequentemente, ao desarmamento do país, não havendo, quando as ameaças ocorrem, capacidade própria de reacção de defesa militar. Nestas circunstâncias, recorre-se ao apoio dos aliados que, invariavelmente, exigem compensações cujos custos financeiros são muito superiores aos que teriam sido necessários para manter as Forças Armadas com os níveis de preparação e de material suficientes para o Estado poder adoptar linhas de acção estratégica militar que lhe garantissem liberdade de acção política.

Os riscos também necessitam de ser considerados na avaliação da aceitabilidade. Novamente, em tempo de paz, são usadas diversas técnicas inspiradas em medidas



financeiras, que avaliam os benefícios necessários para assegurar que uma linha de acção estratégica particular cobre o investimento. A aceitabilidade será baseada na avaliação da probabilidade desses benefícios serem alcançados, e nas consequências de tal não ser possível. Também se obtém uma medida do risco de uma linha de acção, elaborando projecções financeiras (de curto prazo) e de capital (longo prazo) do Estado. Além do mais, a aceitabilidade do risco pode ser considerada a partir da avaliação das questões subjacentes às assumpções fundamentais que sustentam as projecções de uma determinada linha de acção.

A validação das linhas de acção termina com uma adequada integração dos resultados das análises anteriormente referidas, seguida do agrupamento das linhas de acção aceitáveis, com vista ao estabelecimento das modalidades de acção de defesa militar possíveis. Quando se verifica a existência de linhas de acção inaceitáveis, poderão adoptar-se procedimentos como os referidos anteriormente, para o caso em que o potencial estratégico é insuficiente para atingir determinados objectivos. Isto é: estabelecem-se objectivos mais modestos; eliminam-se alguns objectivos; considera-se, ao nível da estratégia militar, uma nova reafecção de recursos pelos objectivos ou a obtenção de novos apoios externos; procura-se uma solução de compromisso, combinando alternativas anteriores.

(3) Estabelecer as modalidades de acção de defesa militar possíveis

Concluídos os testes da adequabilidade, da exequibilidade e da aceitabilidade às linhas de acção possíveis, fica-se na posse das linhas de acção próprias e contrárias válidas. Estas, devem ser reagrupadas, de forma a originarem as modalidades de acção de defesa militar próprias e contrárias⁶⁴ possíveis, isto é, aptas a cumprir a totalidade da missão⁶⁵ estratégica de defesa militar, limitadas em número e claramente diferenciadas. Por conseguinte, as diferentes linhas de acção devem articular-se entre si no tempo, por uma

⁶⁴ É usual designarem-se as modalidades de acção de defesa militar como “contrárias” e “próprias”. Relativamente a estas últimas, podem ser apelidadas de “amigas”, em virtude de ser cada vez mais difícil empreender isoladamente qualquer acção estratégica. Convirá notar que as modalidades de acção estratégica de defesa militar têm estilos estratégicos variados, consoante a maior ou menor importância que conferem a cada forma de coacção. Essa importância é atribuída pelos líderes estratégicos em função das particularidades do povo, do seu grau de cultura, do seu passado histórico, das condições geopolíticas do país, e do seu estado de desenvolvimento económico. Enfim, de todo o conjunto de factores geográficos, económicos, políticos, psicológicos e militares que caracterizem o país. A modalidade de acção militar deve estar, pois, bem ajustada à realidade da terra e das gentes.

⁶⁵ No caso do contrário, aptas a oporem-se ao cumprimento da nossa missão estratégica de defesa militar e não para cumprir a sua, que se desconhece.



sequência de acções sucessivas e, no espaço, por diversas acções desenvolvidas simultaneamente em diferentes locais do teatro de operações. Para além disso, podem apelar a todas as formas de coacção militar, e a medidas gerais de acção estratégica militar decorrentes de dispositivos dispersos ou concentrados, estáticos ou dinâmicos, ofensivos ou defensivos.

As modalidades de acção de defesa militar próprias são estabelecidas a partir das nossas linhas de acção válidas. Definem «o que?» é necessário atacar, «quem?» e «como?». As modalidades de acção de defesa militar contrárias são estabelecidas a partir das linhas de acção válidas contrárias. Servem de referência para definir «o que?» é necessário defender, «de quem?» e «como?».

O requisito de clara diferenciação entre as modalidades de acção de defesa militar é merecedor de grande atenção, porque cada uma delas se deve caracterizar por uma ideia-força representativa da manobra estratégica – a forma «como?» a acção deverá ser conduzida, – e que, por ser um verdadeiro critério de identificação, escolhido tendo em conta os princípios estratégicos básicos, se constitui, assim, como o garante da independência entre modalidades de acção de defesa militar. É uma tarefa que, para além de exigir de quem a realiza, muita audácia, criatividade, originalidade e subtileza, apela ao espírito fino e à síntese (Hammond, Keeney e Raiffa, 1999: 45 – 53). A conjugação e a integração da manobra estratégica de defesa militar ofensiva (relativa às linhas de acção próprias) com a manobra estratégica de defesa militar defensiva (relativa às linhas de acção contrárias), permite estruturar o esboço geral da manobra estratégica de defesa militar, que constitui a primeira aproximação ao conceito de acção estratégica militar.

O estabelecimento das modalidades de acção de defesa militar possíveis, deve ser realizado separadamente em cada grupo de trabalho que identificou as linhas de acção próprias e contrárias, considerando novamente os pressupostos adoptados no estudo da missão das Forças Armadas. Têm, agora, grande utilidade para limitar, a poucas alternativas, as modalidades de acção de defesa militar próprias e do contrário. Nessa selecção desempenham papel de relevo os pressupostos que digam respeito a atitudes nossas, que constituem uma decisão antecipada ou uma convicção⁶⁶ de alcançar determinados fins. Também são relevantes os pressupostos relativos a contrários, desde que suficientemente fundamentados por:

⁶⁶ Convirá notar que não se podem admitir como factos indiscutíveis, pois as circunstâncias podem vir a contrariá-los.



- Se referirem ao cumprimento de acordos, de tratados ou de entendimentos concretos com outros actores internacionais;
- Não imporem reduções fortes da nossa liberdade de acção;
- Eliminarem modalidades de acção de defesa militar contrárias muito remotas, improváveis e pouco perigosas para a materialização dos nossos objectivos.

Em seguida, cada grupo de trabalho procede à apresentação das respectivas modalidades de acção de defesa militar possíveis, segundo um esquema que evidencie a sua ideia-força, o dispositivo e os movimentos, complementado por uma breve descrição da acção militar perspectivada. Os esquemas representando as modalidades de acção de defesa militar próprias e contrárias, devem ser produzidos segundo o mesmo formato, a fim de poderem ser confrontados com facilidade.

d. Escolher uma modalidade de acção de defesa militar

A escolha de uma modalidade de acção de defesa militar entre as possíveis apresentadas na fase anterior, visa seleccionar «o que vale a pena fazer?». É efectuada através de uma avaliação das suas vantagens e inconvenientes, que se pode desenvolver segundo duas aproximações: a escolha óptima, ou a escolha aceitável.

Muitos decisores, não dispondo de tempo para encontrar uma escolha óptima, seleccionam a modalidade de acção de defesa militar alternativa aceitável. A este comportamento chama-se decisão por satisfação. «Para satisfazer, o decisor estabelece um padrão de aceitabilidade para uma escolha e compara escolhas possíveis com esse padrão. Para otimizar, é necessário que cada escolha plausível seja examinada. Para satisfazer, o decisor necessita de examinar as escolhas potenciais apenas até ser encontrada uma escolha aceitável. A pesquisa pode ser dada por terminada nessa altura» (Mullen e Roth, 1991: 189). A escolha óptima desenvolve-se em três etapas. Na primeira etapa confronta-se cada modalidade de acção de defesa militar própria com as contrárias, de forma a avaliar a sua eficácia. Na segunda etapa comparam-se as modalidades de acção de defesa militar próprias entre si, de forma a avaliar a sua eficiência. Na terceira etapa propõem-se modalidades de acção de defesa militar à autoridade superior.



(1) Confrontar as modalidades de acção de defesa militar próprias e contrárias

A confrontação entre cada modalidade de acção de defesa militar própria e cada uma das modalidades de acção de defesa militar contrárias, visa realçar as respectivas vantagens e inconvenientes, de forma a avaliar a sua eficácia (grau de consecução e não a probabilidade), sem julgar antecipadamente a respectiva eficiência. Como tal, nesta fase são pesquisados apenas os critérios de eficácia, excluindo-se toda a avaliação segundo os critérios de flexibilidade e custos de qualquer natureza, que serão examinados na etapa seguinte, quando se compararem as modalidades de acção de defesa militar próprias entre si. Assim, o processo de confrontação engloba:

- A oposição de cada modalidade de acção de defesa militar própria a cada modalidade de acção de defesa militar contrária, de forma a fazer sobressair as vantagens e os inconvenientes que podem resultar desta oposição;
- Um julgamento de valor sobre estas vantagens e inconvenientes à luz de cada um dos critérios de eficácia considerados;
- A caracterização de cada modalidade de acção de defesa militar própria, pelas suas vantagens e inconvenientes, definidas face aos critérios de eficácia utilizados.

Para opor as modalidades de acção de defesa militar é aconselhável usar um quadro de dupla entrada: modalidades de acção de defesa militar próprias/modalidades de acção de defesa militar contrárias, onde sobressaem as vantagens e os inconvenientes que resultam da oposição. O julgamento de valor efectuado sobre as vantagens e os inconvenientes à luz de cada um dos critérios de eficácia⁶⁷ considerados, permite estabelecer os relativos a cada modalidade de acção militar própria, e conduzirá, assim, posteriormente, às soluções propostas. Como este julgamento não deve exprimir preferências subjectivas, torna-se necessário precisar com clareza, antes da confrontação das modalidades de acção de defesa militar, quais os critérios de eficácia utilizados para avaliar as vantagens e as desvantagens. Estes critérios, que devem ser pouco numerosos (não mais de 3 ou 4), explícitos e sujeitos à aprovação do decisor político, traduzem, em cada domínio diferente e complementar, os

⁶⁷ Os critérios de eficácia devem ser obrigatoriamente diferentes dos critérios de identificação antes referidos, sob pena de se falsear a avaliação, porque uma modalidade de acção de defesa militar só pode ser a melhor face ao critério que serviu para a identificar. Os critérios de eficácia resultam, geralmente, dos princípios estratégicos básicos, entre os quais se deve reter aqueles que, face ao estudo da missão das Forças Armadas e à análise da situação militar, parecem mais importantes para o sucesso da acção estratégica militar. Devem ser escolhidos totalmente independentes uns dos outros.



principais factores de sucesso da missão estratégica militar. Para além disso, dependem da natureza desta missão e não devem, em nenhum caso, reflectir uma qualquer preferência relativamente a uma ou a outra modalidade de acção de defesa militar. Para isso, inspiram-se directamente nos princípios estratégicos básicos adaptados às tarefas a cumprir ou à exploração de uma ou de outra das variáveis-relevantes. Como exemplos, podem considerar-se a relação das forças susceptíveis de oposição, o efeito da surpresa, a segurança, a capacidade de resistir, a possibilidade de obter um sucesso rápido, etc.⁶⁸.

No fim da confrontação as modalidades de acção de defesa militar são recapituladas com o seu grau de sucesso, face aos critérios considerados. De seguida, são listadas na ordem decrescente de eficácia. Um critério de eficácia que proporcione os mesmos elementos de julgamento, qualquer que seja a modalidade de acção de defesa militar própria, deve ser desprezado, uma vez que não sendo discriminante, torna-se inútil. É necessário ter o cuidado de não cair na tentação de ponderar, afectando os critérios de eficácia de um valor relativo, ou de atribuir um peso superior ao primeiro da lista, dado que são numerosos.

(2) Comparar as modalidades de acção de defesa militar próprias entre si

Depois de se terem julgado as modalidades de acção de defesa militar em função da sua eficácia, é importante apreciar a eficiência das próprias, ou seja, avaliar se o preço a pagar é suportável. Esta etapa, também chamada de ponderação dos riscos (Drucker, 1993: 479), é uma das mais importantes, em virtude de os seus resultados permitirem estabelecer as relações de custo/eficácia, destinadas a elaborar a proposta de decisão que coloca à disposição do Ministro da Defesa Nacional a modalidade de acção de defesa militar própria mais eficaz ao menor custo. Engloba as sub-etapas de análise da flexibilidade e dos custos.

A flexibilidade traduz a capacidade de modificar a modalidade de acção de defesa militar durante a sua operacionalização, de forma a ter em conta a evolução de certos factores, e compreende a:

- Reversibilidade, que é a possibilidade de se adoptar uma outra modalidade de acção de defesa militar, caso mudem as condições que levaram à sua escolha;

⁶⁸ Os critérios de eficácia não devem, em caso algum, incluir as noções de perdas ou riscos, nem condicionantes.



- Progressividade, que é a faculdade de adaptar a modalidade de acção de defesa militar em função das circunstâncias, podendo parar a acção em caso de necessidade;
- Sensibilidade à evolução de uma ou mais variáveis-relevantes no decurso da execução de uma modalidade de acção de defesa militar;
- Sensibilidade ao insucesso de uma das linhas de acção de uma modalidade de acção de defesa militar.

A flexibilidade é primordial em situações ambientais muito dinâmicas, como são as associadas aos conflitos militares, que requerem a alteração da modalidade de acção de defesa militar inicialmente considerada. É, igualmente, importante para avaliar em que medida a não execução ou o insucesso (falta de resultados ou de meios) de uma linha de acção, pode, ou não, comprometer a continuação da acção, segundo a modalidade de acção de defesa militar adoptada.

Os custos englobam, não só, perdas em pessoal e material, custos financeiros, consequências políticas, mediáticas... etc., mas, também, os condicionantes subjectivos indicados nas directrizes políticas de defesa nacional e na directiva ministerial de defesa militar, e todas as variáveis negativas identificadas nas conclusões gerais do recenseamento das variáveis. A noção de custo deve ser tomada na sua acepção mais ampla⁶⁹, como o reverso da medalha, ou seja, as consequências deploráveis que podem resultar da escolha efectuada. Esta noção é muito subjectiva. Como tal, necessita ser ponderada com grande cuidado, para não minimizar ou aumentar abusivamente as consequências da decisão a tomar. Neste âmbito, é conveniente conservar uma total neutralidade face ao julgamento a emitir, de forma a não ser influenciado pelas suas preferências. No final desta etapa, as diversas modalidades de acção de defesa militar são recapituladas, precisando, para cada uma delas, as vantagens e os inconvenientes. A comparação das modalidades de acção de defesa militar amigas entre si, conduz à difícil questão da eficiência das soluções consideradas. A resposta a dar à questão «é eficiente?», tem sempre associada grande subjectividade. Por esta razão, é da responsabilidade exclusiva do Ministro da Defesa Nacional, que escolhe, a partir da dupla comparação das modalidades de acção de defesa militar, em termos da flexibilidade e dos custos. Para proceder às tarefas de comparação

⁶⁹ Neste contexto, e relativamente ao material militar, os custos são os do ciclo de vida, desde o desenvolvimento, a aquisição, as operações, a sustentação (incluindo o pessoal) e, quando aplicável, a desactivação.



das modalidades de acção de defesa militar amigas entre si, pode recorrer-se à aplicação das técnicas de decisão em presença de critérios múltiplos⁷⁰.

(3) Propor modalidades de acção de defesa militar próprias

Depois de se terem recapitulado as condições de validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar (pressupostos), torna-se necessário propor as modalidades de acção de defesa militar à autoridade política – o Ministro da Defesa Nacional –, através da redacção de um memorando. É uma tarefa que requer a maior objectividade, para que as diversas modalidades de acção de defesa militar propostas para a sua decisão, não sejam afectadas pelas preferências subjectivas do estado-maior que as elaborou. Entretanto, depois daquela recapitulação, é essencial completá-la por uma proposta de escolha, que exprime a preferência, logo subjectiva, do redactor. Neste sentido, é necessário que este se coloque ao nível do decisor político, de forma a tomar em conta os bons elementos de escolha na proposta de decisão. Convirá, nesta altura, retroceder no método e reanalisar cada uma das modalidades de acção de defesa militar a propor. Para esse efeito, e tendo em vista ilustrar as virtudes das diferentes modalidades de acção de defesa militar a propor ao Ministro da Defesa Nacional, procede-se ao delinear da doutrina estratégica de defesa militar, elaborando um esboço de operações, que é a génese do conceito de acção estratégica militar, e um esquema director, que servirá de base para a definição das missões das estratégias particulares e dos paradigmas de planeamento estratégico militar.

Para a elaboração do esboço de operações pode adoptar-se um esquema geral que engloba o fim a alcançar, as condições de validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar, a ideia de manobra e as consequências inevitáveis. O fim a alcançar é o propósito da missão estratégica de defesa militar «porquê agir?», decomposta em diferentes tarefas «o que fazer?». As condições de validade das conclusões do ciclo da doutrina estratégica de defesa militar, são traduzidas pela adequabilidade da missão estratégica de defesa militar face à situação estratégica, às avaliações, às interacções (ameaças) e às capacidades (possibilidades) do contrário, e aos pressupostos. A ideia de manobra explicita como o estado-maior pensa que será possível cumprir a missão

⁷⁰ O modelo de gestão estratégica propõe a utilização das técnicas de cenários, de modelos e de discussões controladas. A utilização de qualquer destas técnicas é normalmente condicionada pela existência de pessoal proficiente.



estratégica de defesa militar e engloba a ideia estratégica que serviu para seleccionar a modalidade de acção de defesa militar entre as restantes estudadas. Esta ideia sintetiza a natureza da manobra prevista, e indica as razões por que foi adoptada. Compreende, ainda, as linhas de acção que completam a ideia estratégica e os domínios da liberdade que são estabelecidos aos escalões subordinados. O esboço de operações é concluído com a identificação das consequências inevitáveis, que incidem sobre:

- A eficácia prevista face ao efeito desejado;
- Os riscos de escalada, de prejuízos nas populações ou nos neutros, ou de um eventual insucesso;
- Todos os elementos susceptíveis de influenciar a decisão política.

Entre os componentes do esboço de operações sobressai, pela sua importância, a ideia de manobra, que exprime o conceito que presidiu à elaboração da modalidade de acção de defesa militar, e que comandará a execução. Ela não é um resumo das acções que serão realizadas, nem da forma como serão conduzidas. Traduz, em primeiro lugar, a filosofia da acção considerada, ou seja, o seu princípio motor. Inspira-se na ideia estratégica (critério de identificação) que, no decurso do processo metodológico, permitiu caracterizar a modalidade de acção de defesa militar escolhida. É esta filosofia que materializa o fio condutor de toda a manobra, conferindo-lhe lógica e coerência. Deve permitir ajustar ou adaptar às circunstâncias a acção de cada participante, sem alterar o espírito. A redacção do seu enunciado é uma tarefa delicada, porque deve reflectir e compatibilizar, em simultâneo, características concretas na generalidade e na especialidade. Para além disso, deve indicar o esquema de conjunto da operação e o seu ritmo, a dosagem das forças, a sua repartição geral e as variantes eventuais. O seu enunciado deve incluir, obrigatoriamente, as disposições essenciais em matéria de regras de comportamento e de empenhamento, e o grau de iniciativa permitido aos principais subordinados.

O esquema director serve de base para a definição das missões das estratégias particulares e dos paradigmas de planeamento estratégico militar. Para isso, relembra as condições de validade do planeamento, e evidencia os elementos de ordem genética, estrutural e operacional que podem ter alguma influência na execução da missão estratégica de defesa militar. Não é possível estabelecer um formato único para a redacção deste documento-síntese, dado que cada situação estratégica é um caso particular. No



entanto, relativamente aos paradigmas de planeamento estratégico militar, o esquema director deve indicar genericamente as condições de validade a observar no espaço e no tempo para as áreas genética, estrutural e operacional. Quanto às missões das estratégias particulares, o esquema director deve apresentar a especificidade de cada uma delas, face a certos critérios que poderão ser determinantes no contexto da situação estratégica militar. Por exemplo:

- Grau de empenhamento ou de agressividade;
- Categorias de objectivos navais, terrestres e aeroespaciais;
- Prazos, pré-avisos e custos;
- Riscos de toda a ordem;
- Descontinuidades do potencial contrário detectadas em tempo pelos sistemas de informações.

O esquema director deve, igualmente, realçar as incompatibilidades entre certas missões estratégicas particulares possíveis, a indispensável coordenação entre algumas outras, os prazos disponíveis, as irreversibilidades de situação criadas, as condições de comando e controlo, etc. Por fim, devem ser anexados ao esquema director os elementos essenciais que conduzam à elaboração de missões estratégicas particulares possíveis e, por isso, aos esboços de modos de acção, a saber:

- O resultado do estudo da missão das Forças Armadas;
- As conclusões parciais dos dados geopolíticos e geoestratégicos obtidos da fase da análise da situação (teatro de operações) e (forças de presença);
- As conclusões gerais da análise da situação militar.

e. Redigir a doutrina estratégica de defesa militar

(1) Definição

Em presença das modalidades de acção de defesa militar propostas, é necessário decidir. Isto é, escolher a mais proveitosa, prevendo variantes destinadas a fazer face a



outras atitudes contrárias admissíveis. Para esse efeito, os estrategistas devem encontrar respostas para várias questões prementes⁷¹, nomeadamente sobre qual a alternativa que:

- Tem maior importância relativa no conjunto das modalidades de acção de defesa militar propostas?;
- Resolve a melhor situação estratégica?;
- Enquadra melhor os recursos do Estado e as competências nacionais?;
- Permite melhor desempenho?;
- Satisfaz melhor as preferências e responsabilidades do Governo?;
- Reduz ao mínimo o aparecimento de novos problemas ou vulnerabilidades estratégicas?.

A resposta a estas questões permite escolher uma modalidade de acção de defesa militar. Todavia, muitas vezes a decisão é condicionada⁷² pela atitude dos decisores perante o risco, pelas pressões do ambiente externo, pelas pressões da cultura nacional e pelas necessidades e ambições dos decisores do mais alto nível do Estado.

Relativamente ao risco, todo o Ministro da Defesa Nacional tende a exigir maiores probabilidades de êxito às modalidades de acção de defesa militar que impliquem a afectação de muitos recursos durante um longo período de tempo. Isto ajuda a explicar porque razão as modalidades de acção de defesa militar mais arrojadas, são adoptadas por países com regimes autocráticos, e não quando o poder político está distribuído pelo Parlamento e pelo Governo, por exemplo.

A adopção de uma modalidade de acção de defesa militar também depende da sua compatibilidade com os interesses dos principais actores externos. Assim, no momento da escolha, os decisores ponderam seriamente acerca da medida em que cada modalidade de acção de defesa militar favorece ou prejudica aqueles interesses, do que farão tais actores se os seus interesses forem prejudicados, e da probabilidade de agirem caso tais prejuízos ocorram. Estas ponderações são essenciais para que a modalidade de acção de defesa militar escolhida, maximize a probabilidade de obtenção de apoios externos, minimizando as pressões externas.

⁷¹ Evidentemente que, nesta etapa do processo de formulação da estratégia de defesa militar, se pode recorrer à utilização de técnicas de investigação operacional para a tomada de decisão. Neste caso, às técnicas multicritério apresentadas, por exemplo, em Godet, 1993: 351ss.

⁷² Estes condicionalismos são evidenciados pelo modelo de gestão estratégica.



As normas e os valores partilhados pelos cidadãos também interferem no processo de escolha de uma modalidade de acção de defesa militar. Se esta for incompatível com a cultura nacional, as suas hipóteses de êxito serão muito baixas, dado que os cidadãos tenderão a sabotar uma modalidade de acção de defesa militar que implique uma mudança radical na cultura nacional. Assim, ao ponderar a escolha da melhor modalidade de acção militar, os decisores de mais alto nível devem determinar e fomentar a compatibilidade das opções disponíveis com a cultura nacional.

Mesmo a modalidade de acção de defesa militar mais atraente, pode não ser escolhida caso contrarie as necessidades e ambições dos decisores de mais alto nível. Um Ministro da Defesa Nacional pode comprometer-se de tal forma com determinada modalidade de acção militar, que a sua escolha se torna uma questão de orgulho pessoal, pelo que as eventuais desvantagens são ignoradas.

Tomada a decisão, chega-se, assim, a uma modalidade de acção de defesa militar, que responde à questão «o que se vai fazer?» com as Forças Armadas para obter o efeito político pretendido. Por essa modalidade de acção de defesa militar sistematizar e conferir coerência às ideias e às práticas estratégicas, pode ser designada, a partir do momento da sua adopção, por doutrina estratégica de defesa militar. Deve distinguir-se, quer da teoria estratégica, porque esta explica a doutrina estratégica, quer de programa de acção estratégica, porque este decreta a doutrina estratégica. A doutrina estratégica de defesa militar visa fornecer um conjunto de ideias e de atitudes racionais válidas para a acção estratégica das Forças Armadas, pelas suas qualidades intrínsecas e não porque os decisores políticos acreditam nelas.

A doutrina estratégica de defesa militar é promulgada pelo Ministro da Defesa Nacional⁷³. Traduz como as Forças Armadas farão para contribuir para o cumprimento da missão estratégica integral, tendo presente a postura estratégica militar e as determinações resultantes da doutrina estratégica de defesa nacional. É composta pelo conceito de acção estratégica militar, pelas missões estratégicas particulares das Forças Armadas, e pelos paradigmas de planeamento estratégico militar. Destina-se a estabelecer o conjunto de princípios, de orientações e de medidas, segundo os quais as Forças Armadas devem

⁷³ Em Portugal a doutrina estratégica de defesa militar está expressa: no Conceito Estratégico Militar, aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional; nas Missões das Forças Armadas e no Sistema de Forças Nacional, propostos pelo Ministro da Defesa Nacional e definidos pelo Conselho Superior de Defesa Nacional; no Dispositivo de Forças aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional.



regular as suas acções genéticas, estruturais e operacionais, num horizonte que varia de curto ao longo prazo, no cumprimento da missão estratégica de defesa militar.

A doutrina estratégica de defesa militar não trata do passado. Serve o presente e desvenda caminhos para o futuro. Embora seja mais duradoura e menos susceptível a mudanças que a política de defesa militar, não é rígida nem inflexível. Na realidade, é dinâmica e necessita de ser revista pelo Governo, sob orientação do Ministro da Defesa Nacional, em duas circunstâncias distintas:

- Sempre que se verifiquem alterações fundamentais do ambiente estratégico, de forma a manter a utilidade e a relevância suficiente para informar os debates acerca do futuro das Forças Armadas e para guiar o seu desenvolvimento e o cumprimento da missão estratégica de defesa militar;
- Quando as lições aprendidas sobre o emprego das Forças Armadas, face a determinados envolvimentos ambientais internos e externos, recomendam aperfeiçoamentos na forma como cumprem a missão estratégica de defesa militar.

Nestas circunstâncias, a doutrina estratégica de defesa militar deve constituir um ideal claro, firme, coerente e autêntico, para que não se confunda e esbata com a de outros países, mas que se apure e consolide. Não faz sentido que, sem grandes alterações internacionais, haja outras divergências a seu respeito, senão quanto a prioridades, a prazos, a acelerações ou a abrandamentos. É intolerável que, a cada nova equipa governamental, correspondam descontinuidades na doutrina estratégica de defesa militar, que não seja o doseamento do esforço para alcançar os mesmos objectivos e o aperfeiçoamento sucessivo dos meios a utilizar. Caso isto não seja respeitado, a cada substituição de Governo corresponderá a ocorrência de uma crise no sector da defesa nacional⁷⁴.

(2) Conteúdo

A redacção da doutrina estratégica de defesa militar implica a elaboração de um conceito de emprego das Forças Armadas (o conceito de acção estratégica militar), a definição das missões estratégicas particulares a confiar aos três ramos das Forças

⁷⁴ Este requisito de estabilidade da doutrina estratégica de defesa militar é uma influência da regra básica do modelo de gestão estratégica, que rejeita as actualizações frequentes e considera necessário evitar os detalhes efémeros. Esses, devem constar dos planos, que podem ser modernizados conforme necessário.



Armadas e a redacção dos paradigmas de planeamento estratégico militar nos campos genético, estrutural e operacional. Neste contexto, importa salientar que a elaboração da estratégia de defesa militar é, toda ela, um processo de decisão. Com efeito, até este momento as modalidades de acção de defesa militar foram desenvolvidas pelo Ministro da Defesa Nacional (decisor) com o apoio do MDN (unidade de decisão com os indivíduos que integram o órgão de estado-maior), segundo um processo onde foi analisada informação, definidos objectivos, formuladas e avaliadas opções e elaborada uma conclusão. Como se referiu, a escolha final do decisor (Ministro da Defesa Nacional), é afectada pela sua personalidade (atitude perante o risco), pelo ambiente externo, pela cultura nacional e pelas necessidades e ambições desse decisor.

O conceito de acção estratégica militar, que em Portugal se designa por Conceito Estratégico Militar⁷⁵, estabelece os princípios reguladores da manobra estratégica militar a empreender pelo Estado para a consecução e salvaguarda dos objectivos estratégicos de defesa militar que elegeu. São os princípios filosóficos que o país adopta, respeita e emprega nos campos genético, estrutural e operacional das Forças Armadas, e que estão acima das práticas quotidianas de curto prazo. São ideias duráveis, que servem de orientação e inspiração às actuações das Forças Armadas, às quais conferem lógica e coerência, e definem os limites em que se terão de conter os esquemas e pormenores da acção estratégica militar do país. A importância destes princípios decorre de fundamentarem a acção estratégica militar do Estado. Neste sentido, a questão essencial do seu conteúdo não se prende com as capacidades a edificar ou estruturar, ou com as tarefas

⁷⁵ Acerca da designação “conceito estratégico” poderá considerar-se a possibilidade de, em alternativa, se utilizar o termo “directriz estratégica”, tal como se fez relativamente às “directrizes de política de defesa nacional”, que são um dos resultados da fase de formulação da política de defesa nacional, que antecede a formulação estratégica de defesa militar. Veja-se porquê. A concepção consiste na formulação de ideias para atingir objectivos. Em consequência, a concepção estratégica é a formulação de ideias para definir a estratégia para se alcançarem os objectivos estabelecidos pela política. Assim, pode dizer-se que, estabelecida uma política, a estratégia decorrente é obtida pelo confronto, debate e pela formulação de ideias, que é, na verdade, uma fase do processo: a da concepção estratégica. Quando essas ideias adquirem um carácter conclusivo e um conteúdo formal expresso num documento, deixam de ser concepção estratégica, e passam a designar-se por conceito estratégico: orientação resultante do estudo da situação estratégica; fixação do que cumpre fazer, em termos amplos e flexíveis, a fim de permitir a sua utilização na composição dos empenhamentos básicos que dela decorre. Ora, orientação resultante é o mesmo que directriz, norma de procedimento, ou directiva. Nestas circunstâncias, pode dizer-se que a concepção estratégica é apenas a fase de discussão de ideias. Quando estas passam a um documento formal, transformam-se em conceito estratégico ou directriz estratégica. Esta designação, embora pouco utilizada na documentação estruturante da estratégia nacional portuguesa ou dos países aliados, parece preferível, porque tem sentido de orientações, mais força de determinação. Pode ser definida como a orientação resultante do estudo das estratégias, de modo à aplicação dos meios disponíveis num dado meio e tempo, para a consecução dos objectivos fixados pela política. Do exposto, resulta que a política estabelece os objectivos, a estratégia lista as acções e a aplicação dos meios disponíveis, as directrizes estratégicas orientam a aplicação desses meios e os planos detalham as acções a serem executadas para alcançar os fins fixados pela política.



a realizar. Mas, antes, como edificar capacidades excelentes, estruturadas de forma óptima e realizar superiormente as tarefas que o país precisa para a sua segurança militar. Para isso, o conceito de acção estratégica militar, depois de estabelecer o propósito estratégico nacional e de caracterizar os desafios estratégicos que se colocam ao país, deve evidenciar a natureza da acção estratégica de defesa militar, indicar as razões da sua adopção e definir os preceitos de materialização segundo os domínios genético (pessoal e material), estrutural (organização) e operacional (sustentação, treino e doutrina)⁷⁶. São exemplos daqueles preceitos no campo genético, o planeamento por capacidades, o sistema de forças equilibrado e a versatilidade dos meios. No campo estrutural realçam-se a adaptação organizacional e a compatibilização entre os três ramos das Forças Armadas. No campo operacional afiguram-se relevantes a sustentação logística, o treino conjunto e o duplo uso.

As missões estratégicas particulares especificam as necessidades colectivas a satisfazer com recurso a cada ramo das Forças Armadas. São estes que asseguram as actividades destinadas ao cumprimento daquelas necessidades. Estabelecem as tarefas a realizar (objectivos de cada ramo) e os propósitos a alcançar (finalidades da acção de cada ramo). Nesta óptica, as missões estratégicas particulares são o elemento orientador dos esforços individuais e colectivos dos diferentes ramos das Forças Armadas, constituindo-se como o motor de toda a acção na observância dos princípios estabelecidos no conceito de acção estratégica militar. Possuem associada a pergunta «o que são hoje as Forças Armadas e o que desejam ser?». As missões estratégicas particulares permitem enquadrar os objectivos estratégicos de defesa militar dentro de cada expressão da força militar, por forma a dar corpo e integrar as estratégias particulares de natureza naval, terrestre e aeroespacial, tendo em atenção a manobra expressa no conceito de acção estratégica militar. A integração destas três estratégias particulares traduz, por um lado, a natureza geral da estratégia militar. Por outro lado, significa que nenhuma estratégia particular militar pode ser empregue desligada das restantes, porque isso se traduziria na aceitação de que as acções estratégicas do Estado estariam restritas aos limites de uma acção sectorial da força militar nacional. Cada uma das estratégias particulares militares dá origem à fixação das políticas sectoriais dos diferentes ramos das Forças Armadas, de forma a orientar e a condicionar a acção governamental em campos delimitados da sua competência global. Como tal, definem, com maior ou menor detalhe, os objectivos

⁷⁶ Esta estrutura decorre da regra básica do modelo de gestão estratégica que estabelece como partes essenciais de um conceito de acção estratégica: a declaração da intenção estratégica; as principais constatações da análise estratégica; as escolhas estratégicas e a respectiva fundamentação; a declaração dos objectivos nacionais; o esboço das iniciativas estratégicas.



estratégicos sectoriais a alcançar, a sua prioridade, os prazos, os métodos e os processos de acção a adoptar. Esta dicotomia político-estratégica penetra no âmago de cada ramo das Forças Armadas por acção do planeamento estratégico militar, dando origem à estratégia sectorial. Isto é, na decorrência das atribuições e competências que dispõem, os Chefes Militares definem como procurarão alcançar os objectivos estratégicos de defesa militar que lhes foram fixados. Este processo permite reconhecer que a consecução da segurança militar com recurso às Forças Armadas, requer a judiciosa definição de objectivos, a conjugação de missões e a utilização dos meios de cada um e de todos os Chefes Militares. Daqui resulta a importância da articulação inter-ramos, através de processos que permitam orientar o desenvolvimento e a aplicação do poder militar nacional, para que as Forças Armadas cumpram os seus fins de segurança militar.

Os paradigmas de planeamento estratégico militar servem de padrão para a transformação necessária à permanente adaptação das Forças Armadas nos domínios genético, estrutural e operacional, ao cumprimento da missão estratégica de defesa militar. Representam um compromisso metodológico e um conjunto de assumpções técnicas essenciais para que, no planeamento estratégico, haja comunicação, debate e avaliação, e as explicações para as decisões sejam lógicas. Os paradigmas são referências sustentadas por modelos analíticos de representação das Forças Armadas, que integram capacidades cujas características produzem resultados que satisfazem determinados requisitos (Tab. 1)⁷⁷.

TAB1 – Relação entre paradigmas, modelos, capacidades e resultados

PARADIGMAS →	Referências	Genético	Estrutural	Operacional
MODELOS →	Representação	Equilibrada	Optimizada	Duplo uso
CAPACIDADES →	Características	Diversificadas Integráveis Conjugáveis	Coerentes Interdependentes Colaborantes	Expedicionárias Jurisdicionais Decisórias
RESULTADOS →	Requisitos	Flexíveis	Actuantes	Eficazes

Os modelos das Forças Armadas equilibradas, optimizadas e de duplo uso, visam traduzir a sua representação. Nesse sentido, são construções intelectuais abstractas, que procuram conter as principais ideias para a edificação, a estruturação e o emprego das

⁷⁷ Os paradigmas foram construídos observando as regras básicas do modelo de gestão estratégica, destinado a assegurar que o Estado está coerentemente organizado, que os programas possuem os meios necessários e que o esforço está direccionado para a materialização dos objectivos. Estes requisitos traduzem a essência da operacionalização da modalidade de acção.



Forças Armadas. Tais modelos são essenciais para, numa época de excessiva informação sobre as organizações militares, se dispor de critérios de selecção que permitam aos planeadores estratégicos utilizar a mais adequada à decisão. Têm como funções essenciais organizar a informação disponível sobre as Forças Armadas, sugerir novas linhas de investigação e prever desenvolvimentos futuros. A escolha desses modelos depende sempre de interesses subjectivos dos planeadores estratégicos militares e da cultura das Forças Armadas nesta área. É preciso ter em atenção que as Forças Armadas são um sistema dinâmico, que está em constante mudança, ajustamento e reforma ao longo do tempo. Por isso, os três modelos propostos para a realidade portuguesa não são estáticos. Podem tornar-se obsoletos e necessitar de ser modificados ou substituídos. Aplicados a outras realidades, necessitarão de ser introduzidas novas variáveis. Este aspecto evidencia a importância da adopção de três modelos para uma compreensão do processo de transformação das Forças Armadas, e o seu constante teste para verificar a sua relevância e validade. As ideologias inerentes às características das capacidades a edificar, a estruturar e a empregar segundo cada modelo, são um corpo coerente de ideias sobre a forma de produzir umas Forças Armadas flexíveis, actantes e eficazes. Por isso, sustentam os modelos e ligam-nos aos resultados que se pretendem para as Forças Armadas.

Face ao exposto, poderá afirmar-se que os paradigmas definem medidas destinadas a apoiar os ramos das Forças Armadas na elaboração dos planos estratégicos genéticos, estruturais e operacionais na área da sua competência. São apresentados em documentos simples e breves⁷⁸. Implicam racionalização e calendarização. Colocam ênfase na evolução, na gestão da mudança e num horizonte temporal que varia do curto ao longo prazo. Sendo estáveis, porque consistem em referências para o planeamento estratégico, devem ter flexibilidade, porque as Forças Armadas estão em constante interacção com o ambiente. Também devem ser abrangentes, de forma a contemplarem vários aspectos das medidas doutrínarias, e devem, ainda, ter em conta as diferentes actividades relacionadas com o fortalecimento e o emprego da força militar, o que implica coordenação recíproca. É essencial que sejam éticos, não infringindo os padrões de conduta comumente aceites para as Forças Armadas. Desta forma, proporcionam continuidade e direcção à acção estratégica de defesa militar, através da definição de uma situação militar de futuro e de uma aproximação clara e objectiva à sua gestão, com os objectivos e prazos fundamentais

⁷⁸ Como evidencia o modelo de gestão estratégica, toda a documentação estratégica deve ser de reduzida dimensão, para que tenha valia e seja respeitada, por ser lida e compreendida com facilidade e por apresentar respostas claras, concisas, persuasivas e fundamentadas.



para melhoramentos dos domínios do pessoal, do material, das estruturas, da sustentação, do treino e da doutrina. Entre as medidas mais importantes definidas nos paradigmas de planeamento estratégico militar, destacam-se as relativas: a como alcançar os objectivos estratégicos de defesa militar; ao papel a desempenhar por cada expressão da força militar; ao detalhe das metas a atingir⁷⁹, das suas fases de materialização, da atribuição dos encargos; ao apoio material que assegura a ligação e a compatibilização da estratégia com os recursos disponíveis.

Os paradigmas de planeamento estratégico militar destinam-se a assegurar a perfeita coordenação⁸⁰ e a integração dos diversos planos de actividades subsequentes, nos diferentes campos de acção militar do Estado, por forma a garantir a coerência e o harmonioso desenvolvimento da estratégia de defesa militar. Para além disso, devem especificar quais as informações necessárias aos órgãos de planeamento estratégico, para a elaboração dos planos de actividades e para o acompanhamento das respectivas acções estratégicas. Como têm uma considerável duração no tempo, na sua vigência poderão ocorrer situações⁸¹ que, pela sua relevância e repercussão no poder militar nacional, exigem um exame mais profundo relativamente à sua viabilização. Neste caso, é necessário efectuar estudos que explicitem com clareza as alternativas judiciosas para, em devido tempo, se alcançar o fim desejado, tendo em conta as diferentes variáveis capazes de afectar a resolução da situação. Não há uma fórmula rígida para a execução destes estudos. Como todo o processo conceptualizado até esta fase, devem ser flexíveis e atender às regras básicas do raciocínio analítico para a resolução de problemas. Neles devem participar intensamente especialistas em tarefas iminentemente técnicas, que têm em vista

⁷⁹ O resultado final da fase estratégica é a explicitação das acções estruturais, genéticas e operacionais a realizar. Por essa razão, nos paradigmas de planeamento estratégico devem ser apontadas e quantificadas as metas a atingir quanto a: cronologia; recursos a empregar; condições de execução e controlo; e outros aspectos complementares considerados relevantes.

⁸⁰ As acções estratégicas no campo militar devem ser estreitamente coordenadas para que a estratégia de defesa militar tenha coerência e unidade. A sua coordenação deve ser feita a dois níveis. Ao nível mais elevado, pelo Ministro da Defesa Nacional, porque existem as estratégias dos três ramos, nas quais assenta a estratégia de defesa militar. É uma coordenação de carácter geral, na qual os paradigmas de planeamento estratégico têm papel primacial. A coordenação também deve ser garantida ao nível de cada um dos ramos, onde as estratégias particulares devem ser entrosadas, para que as suas acções, que são independentes, possam ser solidárias. É uma coordenação de carácter particular entre acções estratégicas de toda a ordem, que poderá exigir uma intervenção dos órgãos de planeamento estratégico de cada ramo e traduzir-se-á em directivas sectoriais para o ramo considerado. Do exposto, pode concluir-se que é tão importante assegurar a coordenação entre as acções estratégicas a planear e a conduzir pelos três ramos de acordo com a classificação a estes atribuídas, quanto é, em relação a cada uma delas, estabelecer um perfeito entrosamento entre as acções estratégicas de natureza diversa que aí se irão aplicar.

⁸¹ Em períodos mais agitados da cena política nacional ou internacional, a conjuntura poderá evoluir entre o estudo da situação e a formulação do planeamento estratégico, a ponto de o poder militar nacional ser influenciado por novas nuances dessa evolução, nomeadamente ameaças à consecução dos objectivos nacionais.



harmonizar as diferentes acções estratégicas no complexo âmbito da preparação e de emprego do poder militar nacional.

Na prática, os paradigmas de planeamento estratégico articulam-se com a directiva ministerial de defesa militar, de forma a originar um processo integrado de planeamento estratégico. Nele, os objectivos estratégicos de defesa militar a alcançar pelas Forças Armadas, são incluídos na directiva ministerial de defesa militar, em função da visão estratégica do Ministro da Defesa Nacional e das possibilidades de materialização durante o respectivo mandato, tendo em consideração as medidas definidas nos paradigmas de planeamento genético, estrutural e operacional. Em consequência, a mudança resultante da concretização daquelas medidas é progressiva e feita à custa da materialização, durante anos, dos objectivos estratégicos de defesa militar prioritizados pelos sucessivos Ministros da Defesa Nacional, nas respectivas directivas ministeriais de defesa militar.

O paradigma genético radica no modelo analítico das Forças Armadas equilibradas. Engloba, assim, as medidas necessárias para edificar novos meios em pessoal e material, segundo capacidades diversificadas, integráveis e conjugáveis, essenciais para construir umas Forças Armadas flexíveis, que realizem operações no momento adequado, sirvam o conceito de acção estratégica militar e permitam o cumprimento da missão estratégica de defesa militar. As capacidades diversificadas permitem fazer face, com agilidade, aos diferentes desafios de uma conjuntura internacional muito dinâmica, como é a contemporânea. Implicam um competente apoio logístico, industrial e técnico. As capacidades integráveis resultam da incorporação tecnológica e da adopção de uma atitude experimental e inovadora na sua edificação, pela escolha de soluções técnicas sofisticadas nos aspectos relacionados com a investigação, o desenvolvimento de conceitos, a experimentação a formação e o treino. As capacidades conjugáveis são proporcionadas pela possibilidade de articulação de actuações e pela utilidade e aceitabilidade das diferentes capacidades militares.



O paradigma estrutural⁸² radica no modelo analítico das Forças Armadas optimizadas⁸³. Como tal, engloba as medidas necessárias para definir a composição, a organização e a articulação dos meios em pessoal e material, segundo capacidades coerentes, interdependentes e colaborantes, essenciais para constituir umas Forças Armadas actuautes, que realizem operações no momento adequado, sirvam o conceito de acção estratégica militar e permitam o cumprimento da missão estratégica de defesa militar. As capacidades coerentes estão associadas, quer à criação, eliminação e reestruturação de órgãos, quer ao recrutamento de pessoas capazes, à atribuição de certos cargos, às recompensas e ao reconhecimento público, à retenção, à motivação e à exclusão. As capacidades interdependentes resultam dos arranjos dos elementos orgânicos e humanos, das perícias obtidas pela formação e treino das pessoas, e da forma como estão organizadas as capacidades no cumprimento da missão estratégica de defesa militar, tendo em consideração o ambiente envolvente. As capacidades colaborantes são uma consequência da existência de sistemas que tratam os fluxos de informação que ligam os elementos orgânicos e integram os processos de tomada de decisão nas Forças Armadas. Também resultam da maneira de pensar e de agir do pessoal, e da forma como este interioriza os mesmos mitos, rituais, hábitos e crenças.

O paradigma operacional radica no modelo analítico das Forças Armadas de duplo uso⁸⁴. Como tal, engloba as medidas necessárias ao emprego dos meios em pessoal e material, segundo capacidades expedicionárias, jurisdicionais e decisórias, essenciais para constituir umas Forças Armadas eficazes, que realizem operações no momento adequado, sirvam o conceito de acção estratégica militar e permitam o cumprimento da missão estratégica de defesa militar. As capacidades expedicionárias estão ligadas à projecção de força e ao apoio logístico conjunto e multinacional. As capacidades jurisdicionais

⁸² A estrutura das Forças Armadas é mais que os elementos orgânicos que a integram (composição). Com efeito é, também, a forma como estão dispostos (organização) e a dinâmica com que interagem (articulação). Tem como função dividir o trabalho em tarefas distintas, atribuíveis aos diversos elementos orgânicos, assegurando a sua necessária concretização coordenada. Por isso, os trabalhos de transformação estrutural das Forças Armadas devem ter por base uma análise permanente aos factores característicos da coerência da composição (órgãos e grupos), da interdependência da organização (arranjo, perícias e estratégia) e da colaboração da articulação (sistemas, estilo e valores) estrutural das Forças Armadas. É na sequência desta análise estrutural, que podem ser definidas as medidas mais adequadas para eliminar as vulnerabilidades (pontos fracos que precisam de ser corrigidos) e reforçar as potencialidades (pontos fortes a serem explorados mais intensamente) da estrutura, de forma a permitir um melhor rendimento das capacidades na missão estratégica de defesa militar. Importa notar que a análise dos factores característicos da composição, da organização e da articulação estrutural das Forças Armadas, também serve para evidenciar as características que a individualizam relativamente a qualquer outra organização.

⁸³ A sua natureza e conceptualização foram inspiradas na regra básica do modelo de gestão estratégica, que estabelece o requisito de alinhamento da estrutura com o ambiente.

⁸⁴ A sua natureza e conceptualização foram inspiradas na regra básica do modelo de gestão estratégica, que estabelece o requisito da direcção do esforço.



requerem um empenhamento eficaz nas áreas sob jurisdição nacional. Também carecem de cooperação interdepartamental entre os diferentes organismos públicos com responsabilidades de defesa nacional. As capacidades decisórias são apoiadas por superioridade de decisão e por uma arquitectura de informação em rede.

(3) Utilidade

A doutrina estratégica de defesa militar tem como principal público-alvo os membros do MDN. É particularmente relevante para os quadros dirigentes e para os oficiais e funcionários civis superiores de médio e alto escalão, que desempenham funções de estado-maior. Todavia, como representa uma declaração sobre como o país realizará as suas acções estratégicas militares, serve para a formação dos oficiais e dos funcionários superiores civis que se encontrem nas fases iniciais das suas carreiras. Nunca é demais realçar que a doutrina estratégica de defesa militar não tem aplicação exclusiva no MDN. Com efeito, também é útil a todos os ministérios com responsabilidades na acção estratégica do Estado. A doutrina estratégica de defesa militar tem um segundo propósito importante. Os decisores políticos, os deputados, os académicos, os industriais, os jornalistas e os cidadãos em geral, todos têm interesse legítimo em saber o essencial sobre o comportamento estratégico do Estado no campo da defesa militar. A doutrina estratégica de defesa militar também é útil a aliados e amigos que beneficiam do entendimento sobre como o país encara as questões estratégicas militares. Por fim, a doutrina estratégica de defesa militar encerra igualmente uma mensagem para os potenciais oponentes, de como o país está preparado militarmente para fazer face a disputas estratégicas. Desta forma, contribui para a dissuasão em sentido amplo. No entanto, por mais importante que seja o segundo propósito, é por ser redigida para servir de referência ao comportamento estratégico militar do Estado, que a doutrina estratégica de defesa militar permite satisfazer outras finalidades.

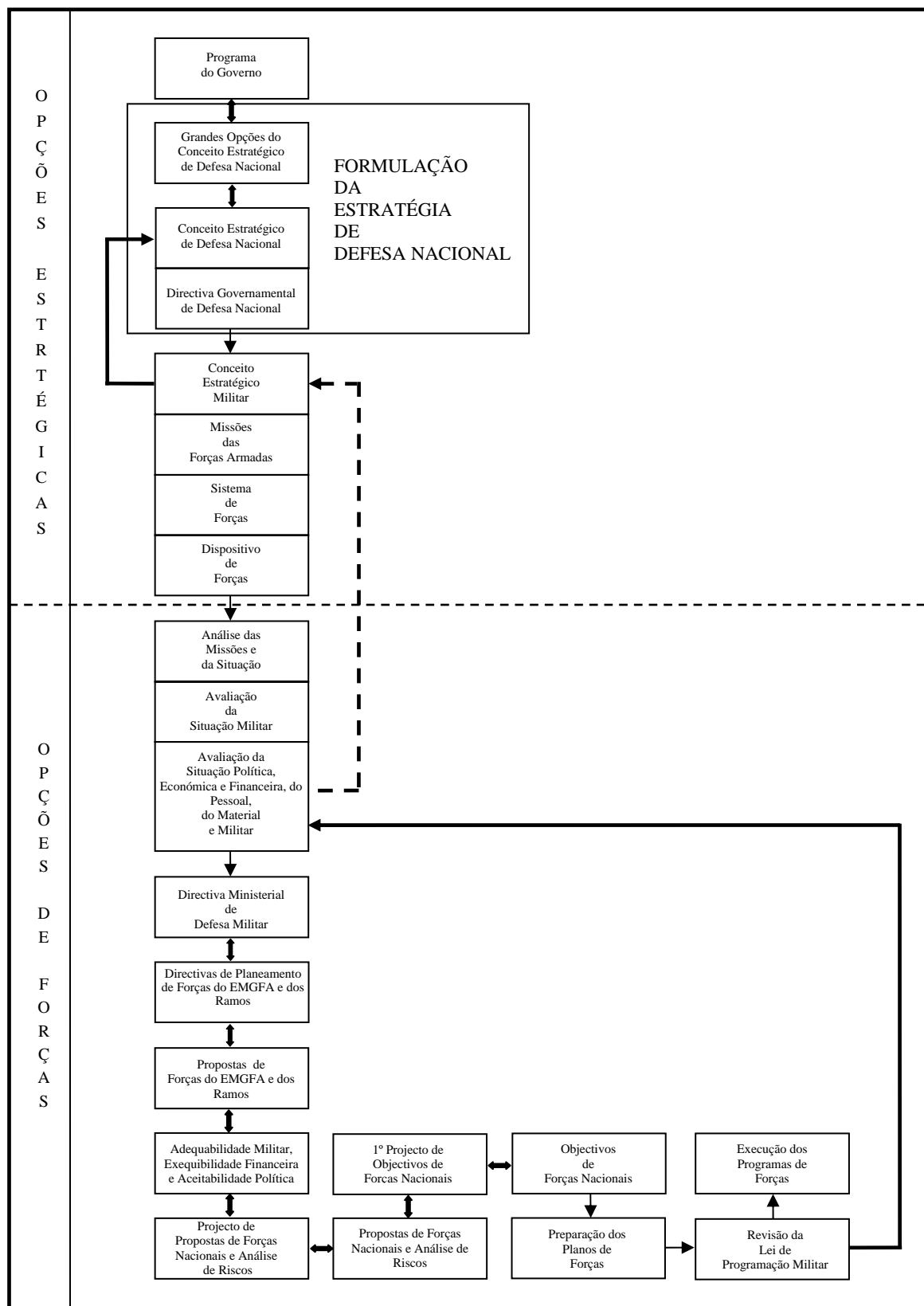


Fig. 2 – Processo do modelo da LDNFA

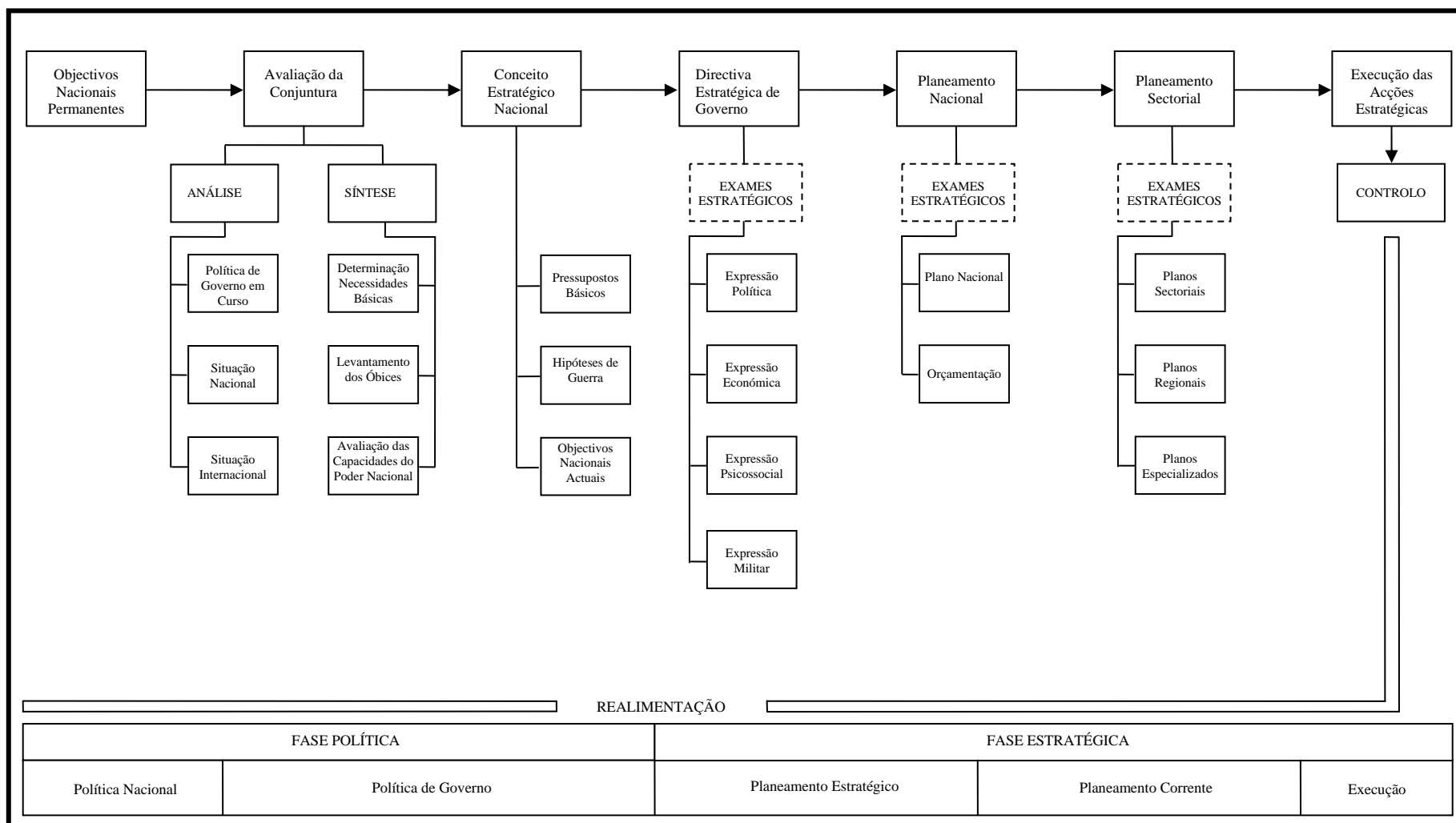


Fig. 3 – Modelo de planeamento estratégico (adaptado de ESG, 1981: 345)

